BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIÊNCIAS HUMANAS

REFORMA DO JUDICIÁRIO

Maria Tereza Sadek
(organizadora)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Maria Thereza Sadek
Rogério Bastos Arantes

A importância da reforma judiciária

A proposta de emenda constitucional relativa à reforma do Poder Judiciário (PEC 96/1992), aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de junho de 2000 (em segundo turno), está tramitando no Congresso Nacional há quase uma década, a partir do projeto apresentado pelo deputado Hélio Bicudo (PT-SP), em março de 1992. O texto encontra-se hoje (fevereiro de 2001) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (PEC 29/ 2000), aguardando parecer do relator Bernardo Cabral (PFL-AM). Apesar de discutida há três legislaturas, nem por isso é possível afirmar que o desfecho da reforma esteja próximo.

Dois aspectos da reforma judiciária merecem destaque inicial: a importância assumida por essa questão no debate público e, ao mesmo tempo, a dificuldade de construir acordos suficientes para a implementação de mudanças.

A agenda política brasileira dos anos 90 foi marcada pelas propostas de reforma constitucional e infraconstitucional que modificaram o perfil do Estado e sua relação com a economia e a sociedade. Nesse contexto, era previsível a inclusão da questão judiciária na pauta de discussões, uma vez que a prestação de justiça constitui-se importante função estatal. Todavia, a reforma judiciária logo ganhou contornos mais complexos, superando os limites estreitos do paradigma da eficiência administrativa, que tentara equacionar o problema da prestação jurisdicional no que se refere a custos de funcionamento e desempenho do sistema judiciário.

Na verdade, desde que foi incorporado à agenda de reformas, o poder Judiciário vem sendo objeto de intenso debate, não só em função dos aspectos materiais de seu funcionamento, mas principalmente em função do papel político que tem exercido na democracia brasileira, em especial o de confrontar decisões dos demais Poderes de Estado. Esse papel político se

viu realçado pelo confronto de dois princípios: de um lado, o processo de modernização econômica, fortemente marcado pelo intervencionismo do governo no ordenamento jurídico (notadamente por intermédio das tão criticadas medidas provisórias); de outro lado, a vigência de uma nova Constituição, repleta de novos direitos substantivos e garantias processuais individuais e de ordem coletiva. Nesse contexto, o Judiciário tornou-se palco de conflitos de grande intensidade, envolvendo setores sociais ou grandes agrupamentos de indivíduos descontentes ou prejudicados pelas ações do governo. Junte-se a isso o fato de a Constituição de 1988 ter ampliado sensivelmente as formas individuais e coletivas de acesso ao Judiciário, entregando-lhe ao mesmo tempo a difícil missão de zelar pelos direitos constitucionais do cidadão.

Perguntas aparentemente ingênuas poderiam ajudar a compreender a importância assumida pela questão judiciária no Brasil e as dificuldades de implementar a reforma: por que razões, numa agenda constitucional de reformas, a modernização do Judiciário dividiria espaço com a privatização de estatais, o fim dos monopólios, a reforma tributária ou a reforma política? É fato que a lentidão da prestação jurisdicional representa um grande problema para a sociedade, mas teria ela o mesmo impacto econômico, social ou político que os monopólios estatais do petróleo ou das telecomunicações, o sistema presidencialista multipartidário ou as empresas públicas deficitárias? Se vista pelo ângulo exclusivo da movimentação processual – reconhecidamente deficitária – a reforma do Judiciário impor-se-ia como algo importante, mas não tanto a ponto de ganhar status constitucional e prioridade, nem seria marcada por um grau tão elevado de dissenso. Nossa hipótese é que a importância assumida pela reforma judiciária decorre da posição institucional do Poder Judiciário no âmbito do sistema político pós-1988. Assim, as propostas de mudanças da máquina judiciária não se enquadrariam em alterações meramente técnicas e passariam a ter fortes consequências sociais e políticas, dividindo opiniões dentro e fora do sistema de justiça. Nesse sentido, o status de mudança constitucional adquirido pela reforma judiciária, bem como as dificuldades de sua implementação, só ganham inteligibilidade à luz do papel político que o Judiciário brasileiro assumiu nos últimos anos.

Histórico da reforma

Dizer hoje que a PEC 96/92, aprovada na Câmara dos Deputados em 2000, tem como autor original o então deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) é mera formalidade. Uma análise da evolução da proposta apresentada por Bicudo em 1992 até a que se encontra tramitando hoje no Senado Federal demonstra que muito pouco do projeto original remanesceu ao longo das sucessivas versões discutidas e votadas na Câmara dos Deputados. A rigor, o primeiro ponto de inflexão desse processo pode ser localizado na tentativa de revisão constitucional de 1993-94, quando o então deputado e relator Nelson Jobim (PMDB-RS) ampliou o debate sobre a crise do Judiciário, introduzindo uma série de novas propostas de reforma que não tinham sido anteriormente cogitadas. De fato, pode-se dizer que as versões posteriores da PEC 96/ 92 foram balizadas muito mais pelas linhas gerais adotadas no projeto de Nelson Jobim do que pelas da proposta original.

O processo de revisão da Constituição previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi inaugurado em 13 de outubro de 1993 e encerrou-se em 31 de maio de 1994.[1] Reconhecidamente um fracasso (diante das amplas possibilidades que encerrava), a revisão logrou no máximo aprovar cinco emendas constitucionais, dentre elas a do Fundo Social de Emergência e a da redução do mandato presidencial para quatro anos.[2]

No que diz respeito ao Judiciário – embora nenhuma proposta revisional tenha sido sequer submetida à votação – pode- se afirmar que o relatório de Nelson Jobim conseguiu pelo menos estabelecer os parâmetros básicos da reforma judiciária, em torno dos quais girariam os relatórios subsequentes de comissões especiais da Câmara dos Deputados. Nelson Jobim procedeu a um amplo exame da questão e, a partir de um número também excepcional de emendas apresentadas por parlamentares, tentou construir um projeto global de reforma do Judiciário. No entanto, Jobim

[1] Nessa fase especial, o Congresso Nacional, reunido em sessão unicameral, poderia aprovar mudanças na Comissão pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Um processo normal de emendas à Constituição teria de respeitar a regra da votação em dois turnos, nas duas casas legislativas, por meio de maioria qualificada de 3/5, nas quatro votações.

[2] O processo de revisão constitucional ficou emparedado entre a CPI do Orçamento (que abalou a legitimidade de um Congresso que já se encontrava em fim de mandato, atingindo automaticamente sua autoridade para mudar a Constituição) e o início da disputa eleitoral para a Presidência da República, em 1994.

incendiou o debate ao propor, entre outras mudanças polêmicas, a criação das súmulas de efeito vinculante dos tribunais superiores, bem como de novas formas de controle e responsabilização da atividade dos magistrados.

A retomada da discussão sobre a reforma judiciária ocorreu em agosto de 1995, com a instalação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para analisar a PEC 96/92. Para o cargo de relator da comissão foi escolhido o deputado Jairo Carneiro (PFL-BA) que, após 10 meses de audiências públicas e sessões de discussão, apresentou seu parecer sugerindo uma série de mudanças constitucionais, com destaque para 4 pontos principais: 1)súmulas de efeito vinculante do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; 2) criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que exerceria o controle externo do Judiciário; 3) extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho bem como dos chamados juízes classistas; 4) mudanças relativas ao pagamento dos precatórios judiciais.[3]

O projeto de Jairo Carneiro foi duramente criticado. As principais críticas apontaram uma tendência de centralização do sistema judicial e de redução do acesso à Justiça. Os mais indignados com a proposta chegaram a compará-la ao Pacote de Abril de 1977, por meio do qual o governo Geisel introduziu a avocatória, mecanismo que concentrava poder no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das instâncias inferiores do Judiciário. O próprio autor da PEC 96/92, Hélio Bicudo (PT-SP), foi um dos que estabeleceram essa associação, advertindo que o texto de Carneiro fugia completamente do espírito da proposta original por ele apresentada em 1992.

Outro deputado do PT de São Paulo, José Genoino, numa Declaração de Voto em Separado, em outubro de 1997,[4] fez duras críticas ao projeto de Jairo Carneiro. Genoino apontou vício de inconstitucionalidade formal no substitutivo do relator, por ferir cláusula do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e criticou as propostas de centralização de poder nos tribunais superiores, em detrimento das instâncias inferiores do Judiciário.

[3] Durante a fase Jairo Carneiro foram apensadas à proposta original de Hélio Bicudo, outras quatro, relativas: 1) ao Controle Externo do Judiciário (PEC n.° 112-A, de 1995, deputado José Genoino), 2) à idade para aposentadoria compulsória dos magistrados (PEC n.° 127-A, de 1995, deputado Ricardo Barros), 3) à competência da Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos (PEC n.° 368-A, de 1996, do Poder Executivo) e 4) ao efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal (PEC n.° 500-A, de 1997, do Senado Federal).

[4] GENOÍNO, 1999.

O deputado petista também fez críticas à proposta de Carneiro sobre o Conselho Nacional de Justiça, relacionando-a a estratégia neoliberal de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso.[5]

A falta de consenso mínimo entre os parlamentares da comissão especial, quanto às propostas de Jairo Carneiro, impediu que seu parecer fosse submetido à votação pelo plenário da comissão, que acabou encerrando seus trabalhos em 1998, sem conseguir dar encaminhamento efetivo ao processo de reforma.

No primeiro semestre de 1999, a comissão especial de reforma do Judiciário foi reativada, paradoxalmente, como reação da Câmara dos Deputados à iniciativa, do senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades no Poder Judiciário.

Desde que passou a ocupar uma cadeira no Senado Federal, Antonio Carlos Magalhães fez do Judiciário um de seus principais alvos, desferindo duras críticas contra a magistratura e o mau funcionamento da Justiça. No início de 1999, num contexto de reforma ministerial e crise da aliança governista, ACM ocupou a cena política para dar início a uma campanha contra a corrupção que dizia existir na justiça brasileira. Coincidência ou não, o alvo principal de seus ataques foi a Justiça trabalhista, cujos juízes e tribunais ameaçavam conceder reajustes salariais para corrigir perdas inflacionárias, podendo precipitar um movimento de reindexação geral da economia, num contexto delicado de mudança da política cambial e de desvalorização da moeda. Segundo argumentava o senador, a Justiça trabalhista era o pior ramo do Judiciário quanto ao desempenho processual e sobre ela recaíam as principais denúncias de nepotismo e malversação dos recursos públicos.[6]

[5] Segundo José Genoino, o projeto feria ainda as cláusulas constitucionais pétreas do federalismo e da separação de Poderes e, refletindo uma "concepção concentracionista e autoritária", ameaçava as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos dos juízes, "pressupostos para a existência de uma magistratura independente e digna, única capaz de exercer a atividade jurisdicional com eficiência e imparcialidade" (GENOÍNO, 1999:59).

[6] ACM chegou a visitar, à época, o prédio em construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, naquilo que viria a se transformar no maior escândalo de corrupção dos últimos anos no Brasil. ACM também se envolveu em troca de insultos com o ministro Almir Pazzianoto, do Tribunal Superior do Trabalho, depois de defender a exibição do TST. Pazzianoto rebateu

Durante o mês de março de 1999, ACM empenhou-se na instalação de uma CPI para investigar irregularidades no Judiciário,[7] especialmente depois de ter sido interpelado judicialmente pela Associação dos Magistrados Brasileiros, perante o Supremo Tribunal Federal, por suas declarações à imprensa contra o Judiciário. Reagindo à investida do senador baiano, o ministro Carlos Velloso, então vice-presidente do STF, acenou com a retomada das discussões sobre a reforma judiciária, como maneira de evitar a execração da justiça por uma comissão parlamentar de inquérito:

> O Poder Judiciário precisa de reformas, e os juízes são os primeiros a fazer essa afirmativa. Reformas que deverão ser feitas a partir da análise das necessidades do Judiciário. Pesquisas de opinião têm indicado que o problema básico é a lentidão, que pode levar à de prestação jurisdicional. Então temos de estabelecer as causas e equacionar as soluções. Uma CPI desse tipo, generalizando acusações contra juízes, simplesmente expõe o Judiciário à execração pública, levando o descrédito às suas decisões. E isso não é bom para a nação. As pessoas precisam do Judiciário para resolver os seus conflitos. Se o Judiciário ficar desacreditado, podem ocorrer, inclusive, casos de desobediência civil. Como bem disse o editorial da Folha, a proposta é extemporânea. No fundo ela reflete o desejo de um Poder tutelar o outro. Poder Quero fazer um apelo ao senador Antonio Carlos Magalhães, presidente do Congresso, para que reflita quais são os problemas da justiça brasileira para que caminhemos juntos, se for o caso, para darmos solução ao angustiante problema da justiça que é a lentidão.[8]

Apesar dos apelos da magistratura, a CPI foi aprovada em 25 de março, iniciando seus trabalhos em 8 de abril de 1999. A iniciativa de ACM foi vista com desconfiança pela oposição parlamentar e foi fortemente repudiada pela maior parte da comunidade jurídica. Reginaldo de Castro, presidente da OAB e autor de fortes analogias, considerou-a um verdadeiro tribunal de exceção: "Março é sempre um mês perigosíssimo para o Brasil.

as críticas de ACM afirmando que o senador não tinha estabilidade emocional para exercer o cargo de presidente do Congresso Nacional.

[7] É importante lembrar a "corrida" pela instalação de CPIs que aconteceu nesse período: de um lado, ACM empenhava-se pela CPI do Judiciário; de outro, seu adversário político, o senador Jader Barbalho (PMDB-PA), liderava a proposta de instalação de CPI dos Bancos. A disputa entre os dois senadores, associada a outros conflitos na base governista, chegou a ser interpretada à época como início extemporâneo da corrida rumo à sucessão presidencial.

[8] *Folha de São Paulo*, 23/3/99, p. 1-4.

Tivemos março de 64 e agora temos março de 99. É algo preocupante. Está se criando no Brasil um tribunal de exceção".[9] A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Paulista dos Magistrados viram na iniciativa de ACM uma clara tentativa de intimidação do Judiciário. Alguns juristas e parlamentares afirmaram até que a CPI seria inconstitucional por não ter um fato específico para investigar, e 26 dos 27 presidentes de Tribunais de Justiça estaduais lançaram um manifesto repudiando a instalação da CPI.

A oposição à iniciativa de ACM teve o efeito de reunir esses diversos setores em torno da ideia de retomar a reforma do Judiciário, buscando imprimir um sentido positivo ao debate sobre o problema da Justiça e neutralizar eventuais ações de intimidação ou perseguição da CPI contra a magistratura. Foi assim que ganhou força a proposta de reinstalação da comissão especial de reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, que contou com o apoio direto do presidente da casa, deputado Michel Temer (PMDB-SP), interessado em contrabalançar o movimento liderado pelo presidente do Senado. Em 30 de março, dia da instalação da comissão destinada a retomar a análise da PEC 96/92, a AMB organizou uma caminhada do prédio do STF até a Câmara dos Deputados, como ato político contrário à CPI e de apoio à comissão especial de reforma do Judiciário. Estiveram presentes à sessão o presidente do STF, o ministro Celso de Mello, o procurador geral da República, Geraldo Brindeiro, o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Reginaldo de Castro, os presidentes do STJ e TST, os presidentes de Tribunais Regionais e de Subseções da OAB, além de representantes dos ministérios públicos estaduais.

Entretanto, a aglutinação de diversos setores do sistema de justiça a favor da retomada da reforma não significaria maior grau de consenso sobre as propostas que vinham sendo discutidas desde 1992. Tão logo a comissão foi instalada, no dia seguinte, surgiu o primeiro impasse em torno da escolha dos deputados para os cargos de presidente e relator. O PFL, alegando haver acordo com o PMDB sobre os dois cargos mais importantes da mesa, indicou a deputada Nair Xavier Lobo (PMDB-GO) para presidente e o deputado Jairo Carneiro (PFL-BA) para relator. O deputado Jutahy Júnior (PSDB-BA), mencionando o comportamento do PFL no Senado quanto à CPI do Judiciário, manifestou-se contra a indicação de Jairo

[9] *Folha de São Paulo*, 27/3/99, p. 1-5.

Carneiro e defendeu a escolha de um nome do PSDB para o cargo de relator. Diante do impasse, José Genoino (PT-SP) defendeu a necessidade de construir um amplo consenso sobre o preenchimento dos cargos de direção da comissão, como forma de evitar o isolamento da relatoria, como havia ocorrido na comissão anterior. Jairo Carneiro, reconhecendo que seu relatório não fora submetido à votação na época em função de divergências entre os partidos, passou a admitir a criação de relatores-adjuntos, em número de 2 a 4 deputados. Uma semana depois, os partidos chegaram a um acordo e escolheram Jairo Carneiro (PFL-BA) para presidir a comissão, e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) para o cargo de relator.

Na sessão em que a escolha foi formalizada, José Genoino saudou o consenso produzido pelos partidos em torno dos dois deputados, mas reapresentou o problema da relação dos relatores-adjuntos com o relator-geral. Geddel Vieira Lima, líder do PMDB, explicou que cedera a presidência para tornar viável o acordo, mas deixava claro que o PMDB só tomara essa decisão porque haveria uma distribuição de poder entre os partidos, por meio das sub-relatorias. Com efeito, respeitada a proporcionalidade partidária, foram escolhidos os seguintes relatores adjuntos bem como os respectivos temas para apreciação: Luiz Antonio Fleury Filho (PTB-SP) para a questão das súmulas vinculantes; Nair Xavier Lobo (PMDB-GO) para as justiças especializadas; Renato Vianna (PMDB-SC) para estrutura e competência do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal; Marcelo Déda (PT-SE) para controle e fiscalização; José Roberto Batochio (PDT-SP) para acesso à justiça e direito à sentença e, finalmente, Ibrahim Abi-Ackel (PPBMG) para direitos, garantias e disciplinas dos Magistrados e Tribunais e Juízes Estaduais.

As divergências a respeito da reforma judiciária apareceram logo nas primeiras sessões da comissão especial e a divisão dos temas entre os relatores parciais apenas cristalizaria essa falta de consenso. Durante a primeira fase de trabalhos da comissão – entre abril e junho de 1999 –, a relação dos sub-relatores com o relator não ficou claramente estabelecida, apesar de ter sido discutida diversas vezes: afinal, o relatório parcial teria de ser necessariamente incorporado pelo relator geral? Caso não atendidos, os relatores adjuntos poderiam recorrer ao plenário da comissão? Os relatores parciais teriam de se restringir a seu tema ou poderiam avançar sobre os demais? Tais questões nunca foram totalmente esclarecidas no âmbito da comissão.

Tabela 1

Audiências públicas realizadas pela comissão especial de reforma do Judiciário (de 15/4/99 a 6/5/99).

Data	Convidado	Setor/cargo/função
15/4/99	Bolívar Lamounier	Pesquisadores especialistas
	Armando Castelar Pinheiro	
	João Paulo dos Reis Velloso	
	João Geraldo Piquet Carneiro	
20/4/99		Representantes da:
	Ericson Crivelli	Central Única dos Trabalhadores
	Canindé Pegado	Confederação Geral dos Trabalhadores
	Enilson Simões de Moura	Social Democracia Sindical
	Antonio Carlos Navarro	Confederação Nacional da Indústria
27/4/99		Presidentes da:
	Fernando Tourinho Neto	Associação Nacional dos Juízes Federais
	Achiles de Jesus Siquara Filho	Confederação Nacional do Ministério Público
	Reginaldo de Castro	Conselho Federal da OAB
	Dyrceu Aguiar Cintra Júnior	Associação dos Juízes para a Democracia
	Luiz Fernando R. de Carvalho	Associação dos Magistrados Brasileiros
	Ela Wiecko Volkmer de Castilho	Associação Nacional dos Procuradores da República
28/4/99	José Néri da Silveira	Ministro do Supremo Tribunal Federal e presidente do Tribunal Superior Eleitoral
	Antonio de Pádua Ribeiro	Presidente do Superior Tribunal de Justiça
	Wagner Antonio Pimenta	Presidente do Tribunal Superior do Trabalho
	Carlos de Almeida Baptista	Presidente do Superior Tribunal Militar
	José Fernandes Filho	Desembargador Presidente da Comissão Executiva do Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça
29/4/99	Getúlio Correa	Presidente da Associação dos Magistrados das Justiças Militares estaduais
	Beatriz de Lima Pereira	Presidente da Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho
	Mário dos Santos Paulo	Juiz Corregedor Regional Eleitoral no Rio de Janeiro
	Ramon Castro Touron	Presidente da Associação Nacional dos Juízes Classistas
4/5/99	Renan Calheiros	Ministro da Justiça
	José Celso de Mello Filho	Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal
5/5/99	Roberto de Freitas Filho	Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos
	Ulysses Riedel	Diretor do DIAP
	Luiz Flávio Gomes	Ex-Juiz de Direito
	Ricardo Cunha Chimenti	Representante dos Juizados Especiais
6/5/99	Geraldo Brindeiro	Procurador Geral da República

Entre 15 de abril e 6 de maio, a comissão realizou uma série de audiências públicas, com representantes dos mais diversos setores, dentro e fora do sistema de justiça. As audiências consistiam em exposições dos convidados, seguidas de intensos debates com os parlamentares. A relação apresentada na tabela 1 dá uma medida da diversidade de convidados e opiniões apresentados à comissão nessas sessões públicas.

No início de junho, Aloysio Nunes Ferreira apresentou seu polêmico relatório sobre a PEC 96/92. Como ele mesmo fez questão de destacar, seu projeto estava baseado em três grandes eixos:

1) A criação de um órgão de controle externo do Judiciário, com funções administrativas e correcionais.

2) A criação da súmula vinculante, do incidente de inconstitucionalidade e da arguição de relevância como medidas de concentração de competências e de centralização da máquina judiciária.

3) Mudanças no âmbito das justiças especializadas, com destaque para a proposta radical de extinção da Justiça trabalhista.

Na semana seguinte à apresentação do relatório, começaram os acalorados debates em torno da proposta de Aloysio Nunes. Tiveram início, nada mais nada menos, pela exposição detalhada dos projetos elaborados pelos relatores adjuntos, ou seja, os relatórios parciais que deveriam subsidiar o geral foram apresentados à comissão depois deste, marcando e reafirmando as divergências entre os deputados na comissão. Mais do que isso, alguns relatores adjuntos não ficaram restritos a seus temas, aumentando o grau de discordância a respeito de quase todos os pontos importantes da reforma.

O projeto de Aloysio Nunes Ferreira foi criticado por atender principalmente aos interesses do Executivo federal quanto à reforma judiciária. Por essa razão foi também duramente rejeitado pelos partidos de oposição, pela OAB e pela magistratura das instâncias inferiores do Judiciário, que se viu ameaçada pelas propostas concentradoras e centralizadoras do projeto. O relatório foi bastante discutido durante a segunda quinzena de junho, mas não chegou a ser votado na comissão porque o deputado Aloysio Nunes seria convidado por Fernando Henrique Cardoso para assumir a Secretaria Geral da Presidência da República, em meio ao recesso parlamentar do mês de julho daquele ano.

Com a retomada dos trabalhos em agosto de 1999, a comissão escolheu a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP) para o cargo de relatora. Em pouco mais de um mês, em 14/9/99, Zulaiê Cobra apresentou seu relatório sobre a PEC 96/92, que divergia francamente do texto anterior de Aloysio Nunes, apesar de serem ambos deputados do PSDB paulista. Zulaiê resistiu às propostas de reforma do sistema de justiça que atendiam

aos interesses do governo e fez repercutir em seu projeto a reivindicação por mecanismos mais duros de controle e de responsabilização da magistratura. Do mesmo modo que Aloysio Nunes, mas provenientes de direção oposta, Zulaiê Cobra sofreu diversas críticas e pressões para modificar seu relatório. Em 19/10/99, uma nova versão elaborada por ela foi votada e aprovada, mas a comissão levaria ainda mais um mês apreciando destaques de pontos específicos dessa versão, encerrando seus trabalhos apenas em meados de novembro. Enfim, depois de quase oito anos de tramitação e de três relatórios terem sido elaborados e exaustivamente debatidos, a comissão especial de reforma do Judiciário chegava a um texto definitivo, encaminhando-o ao plenário da Câmara dos Deputados para votação em dois turnos.

Em janeiro de 2000, a PEC 96/92 foi votada pela Câmara em primeiro turno, não sem antes sofrer mais alterações significativas, resultantes da negociação entre os partidos, destinada a viabilizar a votação do projeto. O texto modificado foi aprovado em 19 de janeiro de 2000, ressalvados os destaques, cuja votação ocupou, com quase exclusividade, a agenda da Câmara durante os meses de março a junho, quando o projeto de emenda constitucional foi finalmente aprovado em votação em segundo turno. Desde esse momento, ele se encontra no Senado Federal para ser discutido e votado, também em dois turnos.

As dimensões da reforma judiciária

Uma análise dos sucessivos relatórios elaborados sobre a PEC 96/92 nos permitiu identificar três dimensões principais da reforma judiciária. Há, em primeiro lugar, o problema da jurisdição política constitucional, que diz respeito ao sistema de controle da constitucionalidade das leis, adotado em 1988, e tem propiciado um amplo e às vezes contraditório intervencionismo judicial no processo político. A Carta de 1988 adotou um sistema híbrido de revisão judicial das leis e dos atos normativos, combinando características dos modelos difuso e concentrado. Desde essa época, propostas como a introdução das súmulas vinculantes ou do incidente de inconstitucionalidade têm sido feitas com a intenção de concentrar a competência de controle constitucional no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das demais instâncias do Judiciário. A segunda dimensão da reforma trata da existência e efetividade de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça, especialmente por meio da criação do polêmico

Conselho Nacional de Justiça. Por fim, a terceira dimensão contempla os aspectos organizacionais e estruturais segundo sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à Justiça e a democratização do Judiciário. Os capítulos a seguir têm por objetivo elaborar uma reflexão sobre alguns dos problemas suscitados por estas três dimensões, oferecendo ainda um rico levantamento a respeito das propostas de reforma do Judiciário e também do debate que vem se desenvolvendo no interior do Legislativo.

CAPÍTULO 1

JURISDIÇÃO POLÍTICA CONSTITUCIONAL

Rogério Bastos Arantes

Na perspectiva de concentrar o controle de constitucionalidade das leis no Supremo Tribunal Federal, o relator da revisão constitucional de 1993-94, deputado Nelson Jobim, defendeu a inclusão do efeito vinculante das decisões do STF, tomadas a partir das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN). Na verdade, o parecer do relator pretendia completar a reforma iniciada com a criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade em 1993, para a qual fora previsto o efeito vinculante. Tratava-se então, segundo Jobim, de estender essa regra para as ADINs, pois não se justificava o tratamento diferenciado entre os dois tipos de ação, "porquanto as ações de constitucionalidade e de inconstitucionalidade se prestam, em verdade, a um mesmo objetivo: a investigação da compatibilidade da norma infraconstitucional com o texto da Lei Maior".[10] Além dessa modificação, o parecer do relator propunha que as súmulas editadas pelo STF passassem a ter efeito vinculante sobre as instâncias inferiores do Judiciário e sobre os órgãos da administração pública em todos os níveis da federação.[11] Saindo da esfera constitucional, Nelson Jobim propôs que os demais tribunais superiores pudessem também sumular decisões com efeito vinculante, no âmbito de suas respectivas jurisdições. Dessa forma, mais do que uma concentração do sistema de controle constitucional via súmulas de efeito vinculante do STF, teríamos com a proposta do relator uma centralização geral da máquina judiciária, abrangendo também os processos

[10] Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer n.° 27, de 1994- RCF (arts. 101 a 103). Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal. p. 17.

[11] A Súmula da Jurisprudência Dominante foi criada pelo STF em 1963, por sugestão do então ministro da Corte, Victor Nunes Leal. Na origem, as súmulas foram instituídas para dar estabilidade à jurisprudência do Supre mo e auxiliar na simplificação dos julgamentos de causas idênticas sem, entretanto, caráter impositivo e obrigatório para as instâncias inferiores do Judiciário.

judiciais comuns ou infraconstitucionais.[12] Como afirmou o relator, "as súmulas dos tribunais superiores, portanto, teriam força de lei".[13]

A instituição da súmula de efeito vinculante (SEV) foi justificada como forma de resolver a chamada "crise dos tribunais superiores", caracterizada pela sobrecarga de processos que, segundo os mais pessimistas, poderia levar ao colapso desses tribunais. A SEV viria dar conta principalmente dos processos repetitivos, na medida em que obrigaria as instâncias inferiores do Judiciário, a se orientarem pelas decisões dos tribunais superiores, em casos semelhantes. Com isso, boa parte dos processos deixaria de galgar a estrutura judiciária, o que aliviaria o trabalho de cortes como o STF e o STJ. Além de evitar a repetição desnecessária, a SEV poderia ser útil nos casos de ampla repercussão pelo país, decorrentes de origem comum, que poderiam receber tratamento uniforme a partir de decisões firmadas pelos tribunais superiores.

De fato, o crescimento do número de processos nos tribunais superiores pode ser avaliado pelos gráficos 1 e 2, relativos aos dois principais tipos de recursos recebidos pelo STJ e STF. É por intermédio do Recurso Extraordinário (REx) que chegam ao Supremo as causas envolvendo questões constitucionais decididas em instâncias inferiores do Judiciário.

Por essa via, o STF atua como grau de recurso da parte difusa do sistema de controle de constitucionalidade e nele deságuam processos relativos a casos concretos, nos quais a questão constitucional aparece incidentalmente. O Recurso Especial (REs) está para o STJ aproximadamente como o REx está para o STF, isto é, pela via do REs ascendem ao Superior Tribunal de Justiça processos que questionam a interpretação da lei federal, dada por instâncias inferiores, e que apelam por uma revisão da sentença à corte responsável pela última palavra sobre o direito federal infraconstitucional.

[12] Nesse texto, a expressão concentração será utilizada quando estiver em discussão propostas de mudança no sistema de controle constitucional *stricto senso*, especialmente no que diz respeito às funções do Supremo Tribunal Federal. A expressão centralização será utilizada quando estiver em questão propostas de mudança na jurisdição ordinária ou comum, notadamente no que diz respeito às funções dos demais tribunais superiores.

[13] Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer n.° 26, de 1994-RCF (arts. 93 a 98). Poder Judiciário: Disposições Gerais, p. 35.

Os gráficos 1 e 2 mostram a tendência de crescimento, embora descontínua, dos REx e REs distribuídos para julgamento nos últimos anos, mas demonstram também que as respectivas cortes se esforçaram para reagir na mesma proporção desse crescimento. A litigiosidade difusa em torno da interpretação da Constituição (REx) quase triplicou entre 1990 e 2000 (taxa de 2.7), enquanto a litigiosidade em torno da uniformização e aplicação da legislação federal (REs) quase duplicou entre 1995 e 1999 (taxa de 1.7).

Não obstante seu objetivo de reduzir o excesso de processos nas altas cortes de justiça, a proposta da súmula de efeito vinculante (SEV) foi duramente combatida desde o início do debate sobre a reforma do Judiciário, justamente por seu caráter de centralização do sistema de justiça. A introdução desse mecanismo no nível superior da pirâmide judiciária atingiria não só a jurisdição constitucional, mas também a ordinária, com a possibilidade de tribunais comuns ou especializados como o STJ, TST e STM sumularem suas decisões, emprestando-lhes força vinculante. Nesse caso, a jurisprudência firmada pelos tribunais de cúpula do judiciário seria obrigatória para as instâncias inferiores, na totalidade dos ramos do Direito e nos mais variados tipos de processos, e não só os que envolvessem interpretação constitucional. A extensão do efeito vinculante das súmulas aos órgãos públicos chamava a atenção para a cota de responsabilidade da administração pública na sobrecarga de processos existentes no topo da pirâmide judiciária: boa parte desses processos seria de recursos interpostos por órgãos estatais que insistem em levar os processos até as instâncias superiores do Judiciário, mesmo sabendo que sairão de lá derrotados.

No caso do STF, um levantamento da Assessoria Judiciária da corte sobre recursos extraordinários e agravos de instrumento no período 1991-1997 revelou que a União Federal era parte em 26,9% do total desses processos e o INSS aparecia em outros 21,3%. Ou seja, somados, União e INSS foram responsáveis por quase metade da movimentação processual do STF – naquelas duas formas recursais – entre 1991 e 1997. O levantamento mostrou ainda que nada menos do que 84% desses processos eram sobre causas repetidas, sobre as quais o Supremo já havia se manifestado numerosas vezes. A questão é que, a rigor, a inclusão da administração pública na regra da SEV seria desnecessária, pois ela é parte no processo e não órgão julgador. Sua submissão à súmula não precisaria se dar diretamente, mas sim pela via da própria manifestação judicial, e só isso deveria ser suficiente para reparar atos lesivos, além de impedir a prática da interposição de recursos em causas

perdidas. Seja como for, essa regra juridicamente inócua pode ser considerada apenas uma forma de pressionar os órgãos estatais a acatar e responder mais rapidamente às decisões judiciais.

Gráfico 1

Recursos Extraordinários. Supremo Tribunal Federal (1920-2000).*

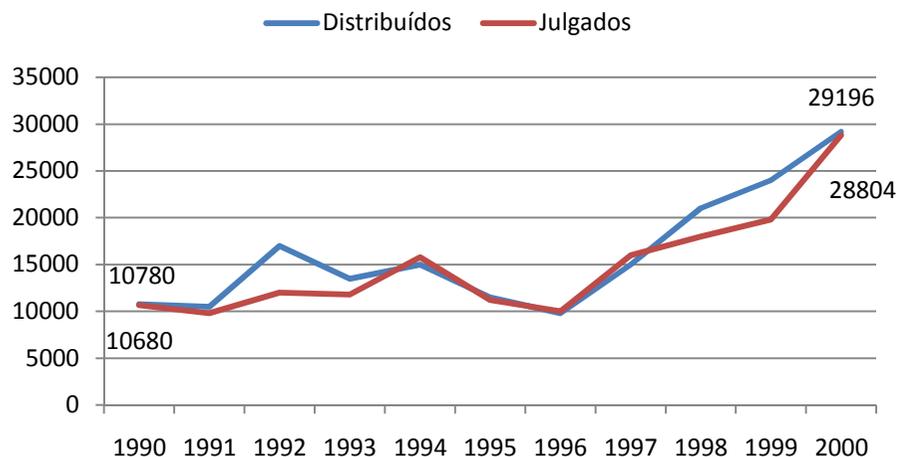
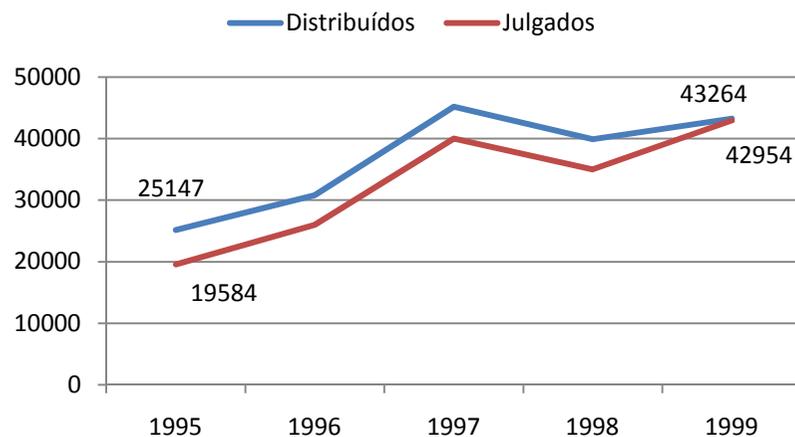



Gráfico 2

Recursos Especiais – Superior Tribunal de Justiça (1995-1999).

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal.

No fundo, o problema que a SEV se propõe a resolver é que, no Brasil, as decisões dos tribunais ditos superiores não são superiores em relação às demais instâncias do Judiciário. No que diz respeito à função de controle constitucional, o hibridismo do nosso sistema faz com que os juízes e tribunais inferiores não sejam obrigados a seguir as decisões do Supremo Tribunal Federal que, nesse sentido, está mais longe do modelo das Cortes Constitucionais europeias do que a Suprema Corte norte-americana – que funciona como última instância de um sistema exclusivamente difuso-incidental, mas que produz uma jurisprudência vinculante.[14] No que diz respeito às causas ordinárias, a descentralização do sistema judiciário brasileiro – decorrente da organização federativa do Estado, da existência de Justiças especializadas e do juízo monocrático no primeiro grau – tensiona sobremaneira a tarefa dos tribunais superiores de uniformizar a interpretação do Direito em nível nacional, por meio da produção de uma jurisprudência capaz de vincular as demais esferas do Judiciário.

O fato de serem superiores só no nome reduz o alcance prático das decisões dos tribunais sediados em Brasília, agravando a situação dos que saem vitoriosos na primeira instância, mas que são arrastados pelos derrotados (que muitas vezes é o próprio Estado) até a última instância, para receberem uma decisão cujo conteúdo todos já conheciam de antemão.

Fosse a proposta da SEV encarada com essa obviedade – de que tribunais superiores deveriam existir para tomar decisões superiores –, sua inclusão no ordenamento constitucional já teria sido realizada há muito tempo, para corrigir um desses "erros" institucionais sem cabimento e cuja origem ninguém sabe explicar precisamente. Mas o debate em torno da

[14] Em trabalho anterior, demonstrei como o Brasil construiu um sistema híbrido de controle da constitucionalidade das leis. Embora a primeira constituição republicana (1891) tenha copiado o modelo difuso norte-americano, várias mudanças inspiradas no sistema concentrado europeu foram feitas pelas constituições posteriores, a ponto de transformar nosso sistema de controle constitucional em algo sem similar no mundo. No Brasil, todo e qualquer juiz pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos no julgamento de casos concretos (característica do sistema difuso) e há a possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei em si, perante o Supremo Tribunal Federal, que funciona assim como quase corte constitucional (característica do sistema concentrado). O modelo adotado em 1988 não é totalmente concentrado porque o STF não detém o monopólio da declaração de (in) constitucionalidade, dividindo essa competência com os juízes e tribunais de todo o país, nem suas sentenças são capazes de vincular decisões dos órgãos judiciários inferiores. Ver Arantes (1997).

SEV (e de outras medidas de centralização que veremos adiante) acabou assumindo contornos de uma disputa entre governo e oposição, que foi levada rapidamente a um impasse.

Para o governo, a reforma do Judiciário ganhou importância como linha auxiliar de reforço da governabilidade enquanto para a oposição o mais importante tem sido garantir e ampliar o acesso à Justiça. No que diz respeito à jurisdição política constitucional, tais objetivos são totalmente antagônicos, o que explica em grande medida a dificuldade de implementação de uma reforma cujo primeiro projeto foi apresentado há oito anos e já está sendo discutido pela terceira legislatura consecutiva.

A resistência da oposição a propostas como a da SEV decorre das vantagens que partidos políticos e setores da sociedade têm tirado do hibridismo de nosso sistema de controle constitucional e da descentralização judiciária como espaços extremamente favoráveis à luta política contra medidas do governo, especialmente na área econômica. Derrotados na esfera político-representativa, os partidos de oposição encontram na judicialização da política a possibilidade de reverter ou no mínimo adiar a implementação de medidas de interesse do governo. Os setores da sociedade, contrariados por decisões políticas, também têm fácil acesso ao Judiciário e usam desse recurso para escapar de decisões políticas majoritárias ou pelo menos para adiar seu impacto imediato. Como defendem Vianna [*et al.*]:

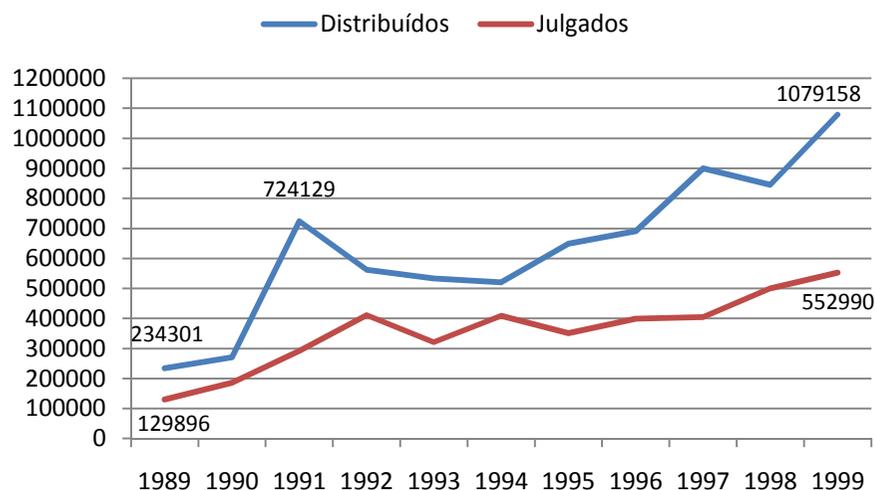
> a judicialização da política, entre nós, longe de enfraquecer o sistema de partidos, em especial os da esquerda e da oposição, tende a reforçá-lo, na medida em que propicia – é verdade que no campo predominantemente do Direito e de seus procedimentos – uma conexão entre a democracia representativa e a participativa, para o que concorrem as ações públicas, em que a cidadania se encontra legitimada para deflagrar o processo judicial contra as instâncias do poder (VIANNA *et al.*, 1999:43).

Embora exista grande distância entre a judicialização da política e o ideal de democracia participativa, a oposição esforça- se por manter o modelo judiciário e de controle constitucional adotado em 1988, não só pela possibilidade de simples particulares poderem levar o governo às barras da justiça, em todos os cantos do país, mas também porque o hibridismo do nosso sistema impede que o STF exerça alguma dominação sobre as

instâncias inferiores do Judiciário. A crença dos setores da oposição é a de que a suprema corte é suscetível às pressões da maioria política que governa, pelo fato de que seus ministros são indicados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal.

O gráfico 3 mostra como a judicialização da política, iniciada pela base da pirâmide judiciária, assumiu enormes proporções nos anos 1990. É na Justiça Federal de primeiro grau que esse fenômeno aparece de modo mais claro, pois é nela que União e particulares se encontram para resolver seus litígios, frequentemente com o governo e seus órgãos administrativos no banco dos réus. No gráfico 3 é demonstrado, por exemplo, como houve, logo após o primeiro ano do governo Collor, uma explosão de conflitos envolvendo a União, certamente em decorrência de suas medidas econômicas, tributárias e administrativas. E ao contrário do que se poderia imaginar, a relativa estabilidade política e econômica dos anos posteriores à instituição do Plano Real (em 1994) não significou um arrefecimento dessa luta judicial entre a sociedade e o governo. Ao invés disso, após um leve declínio entre 1992 e 1994, o número de ações veio crescendo linearmente até ultrapassar a barreira de um milhão de processos distribuídos em 1999. Em 1989, tínhamos, na Justiça Federal de primeiro grau, um processo distribuído para cada 604 habitantes. Dez anos depois, essa relação mudou para um processo a cada 151 habitantes. Em outras palavras, enquanto a população brasileira cresceu cerca de 15% entre 1989 e 1999, o número de processos movidos contra a União e a administração pública federal cresceu 360%. Para complicar a situação, a proporção do número de processos julgados em relação aos distribuídos vem sendo de aproximadamente 50%, desde 1995. Ou seja, é como se estivéssemos diante de uma bola de neve que agrega por ano o dobro de gelo que o sol consegue dissolver no mesmo período de tempo.

Gráfico 3

Movimentação processual na Justiça Federal de 1° grau (1989-1999).

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal.

Os opositores da SEV sustentam que essa explosão de litigiosidade de particulares contra o governo seria sufocada autoritariamente pela centralização da máquina judiciária e pela supressão da independência dos juízes de primeiro grau. Embora tenham certa dose de razão nessa crítica, o que os defensores do status quo constitucional têm dificuldade de explicar é que muitas vezes, se não a descentralização do acesso à justiça, pelo menos a falta de efeito vinculante das decisões dos tribunais superiores beneficia justamente o governo e suas medidas inconstitucionais ou ilegais.

Esse modelo contraditório – que frequentemente obriga os particulares a percorrer uma longa *via crucis* pelas instâncias judiciárias, ao mesmo tempo em que permite ao governo adiar ao máximo acertos de contas desfavoráveis – tornou-se mais evidente com a estabilização econômica pós-94. Com o fim da inflação, deixou de ser vantajoso para o governo protelar o pagamento de dívidas ou insistir na cobrança de impostos indevidos. Nesse sentido, em alguns casos recentes, o próprio governo surpreendeu a todos ao mandar seus advogados deixarem de interpor recurso em causas já decididas em última instância contra a União e seus

órgãos, mesmo que isso pudesse significar perdas para o Tesouro Nacional e até mesmo o desrespeito ao princípio que obriga a administração pública a esgotar todos os esforços para defender o interesse público. Um dos exemplos reveladores da irracionalidade do sistema judicial ocorreu em agosto de 1995 quando os ministros da Justiça, Nelson Jobim, e da Fazenda, Pedro Malan, ordenaram à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional desistir da interposição de recursos em alguns casos sobre os quais o STF e o STJ já haviam se manifestado reiteradamente no mesmo sentido. O decreto dos ministros mencionava concretamente os processos relativos aos empréstimos compulsórios do governo Sarney (1986), ao Finsocial no período 1988-1990, à Cofins entre 1988 e 1989, ao IPMF de 1993 e ao ICMS na importação de mercadorias, além de outros casos.

O que poderia parecer uma atitude isolada, diante de causas estigmatizadas e há muito perdidas pelo governo, transformou-se em regra geral por meio da Medida Provisória 1561-06, convertida em lei pelo Congresso Nacional em 10 de julho de 1997 (lei 9469) e posteriormente regulamentada pelo decreto 2.346 (de 10 de outubro de 1997). Por meio desse conjunto de normas, a Advocacia Geral da União, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o INSS ficaram autorizados a desistir da propositura de ações e da interposição de recursos nos casos decididos pelo STF de modo "inequívoco e definitivo".

Um exemplo mais recente dessa abstenção judicial do governo ocorreu em janeiro de 2001, com a decisão do ministro da Previdência Social, Waldeck Ornélas, determinando ao INSS que desistisse de interpor recurso perante o STF e o STJ, em algumas matérias já pacificadas nessas duas cortes. Em carta ao presidente do STJ, Waldeck Ornélas afirmou que "O Ministério da Previdência e Assistência Social está empenhado em participar do esforço que Vossa Excelência está empreendendo no sentido de desafogar e agilizar o andamento dos processos em tramitação no Superior Tribunal de Justiça".[15] Segundo dados do próprio tribunal, o INSS figurou em 10,6% dos 150.738 processos recebidos pela corte em 2000.

Esses casos indicam que os custos de funcionamento de uma pirâmide judiciária, na qual as decisões tomadas no topo não têm efeito vinculante sobre os casos que ainda se encontram na base, podem ser

[15] Ver http://www.detalhes_noticias.asp?seq_noticia=3126

maiores para a sociedade e os indivíduos particulares do que os benefícios decorrentes da organização do Judiciário em mônadas.

Outro exemplo nesse sentido, mais grave do que os anteriores, foi o caso recente do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Trabalhadores de vários estados entraram com ações na Justiça Federal pedindo a correção dos saldos do FGTS, em função dos índices inflacionários expurgados pelos Planos Bresser (julho de 1987), Verão (janeiro de 1989), Collor I (meses de abril e maio de 1990) e Collor II (fevereiro de 1991). A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez, por intermédio do recurso extraordinário interposto em nome de dez metalúrgicos do Rio Grande do Sul.[16] O STF levou cinco meses para julgar o recurso, entre adiamentos, pedidos de vista e férias forenses.[17] Ao final, o tribunal reconheceu que as contas do FGTS daqueles dez trabalhadores gaúchos deveriam ser corrigidas somente em função dos planos Verão e Collor I (apenas para o mês de abril de 1990), negando a correção pedida em relação aos demais.[18] Com esse resultado, o Supremo confirmou em parte decisão do STJ, que já havia determinado a utilização dos índices de 16,65% (relativo ao Plano Verão) e de 44,8% (relativo ao Plano Collor I. mês de abril) para a correção dos saldos do Fundo de Garantia.

Segundo o Banco Central, se todas as contas do FGTS fossem automaticamente corrigidas de acordo com a decisão do STF, o valor global da correção poderia custar cerca de R$ 38 bilhões, algo próximo do valor de toda a exportação brasileira no período de um ano, como fez questão de frisar, na época, o presidente Fernando Henrique Cardoso.[19]

Por outro lado, a decisão do STF não teria esse impacto global imediato, pois seu alcance era restrito às partes constantes no processo. Os demais trabalhadores teriam de pleitear na Justiça o mesmo benefício e o governo poderia arrastar essas causas por um bom tempo, levando-as todas ao STF. Para se ter uma ideia, apenas o Sindicato dos Metalúrgicos do Rio

[16] Recurso Extraordinário 226855-RS, Supremo Tribunal Federal. Relator: ministro Moreira Alves.
[17] A primeira sessão de julgamento ocorreu em 12/4/2000 e a última em 31/8/20000.
[18] Segundo o STF A Caixa Econômica Federal havia agido corretamente nos casos dos Planos Bresser, Collor I (mês de maio de 1990) e Collor II.
[19] Na primeira sessão do STF que examinou o pedido dos trabalhadores, em abril de 2000, a Bolsa de Valores de São Paulo despencou 5,03%, sob o receio de que o pagamento dos valores devidos do FGTS levasse a um rombo nas contas públicas e comprometesse a estabilidade fiscal (VOTO, 2000).

Grande do Sul, patrocinador da ação que se sagrou parcialmente vitoriosa no Supremo, está movendo outras para beneficiar cerca de 35 mil a 40 mil trabalhadores. Estimativas feitas por lideranças sindicais indicaram que o total de trabalhadores com direito à correção do FGTS poderia ultrapassar os 50 milhões.[20]

Diante da resistência do governo, o advogado do sindicato gaúcho ameaçou recorrer à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA para pressionar o governo brasileiro a estender a todos os trabalhadores o efeito da decisão do STF. Ou seja, uma vez que o sistema judicial brasileiro não o promove mesmo esse efeito, apelar-se-ia para a uma corte internacional a fim de obrigar o governo a reconhecer e pagar a dívida.

Por outro lado, o Executivo havia pedido ao STJ que revisasse os percentuais definidos para a correção e seria prudente aguardar o julgamento desse recurso. Para se ter um ideia, o governo chegou a pagar R$ 120 milhões em decorrência de 15 mil ações julgadas procedentes em relação aos outros planos econômicos que o STF depois viria excluir do cálculo do reajuste do FGTS devido. Se o governo tivesse desistido da causa logo após as primeiras decisões do STJ, a quantia a ser finalmente despendida teria sido muito maior do que os 38 bilhões de reais.

Entretanto, para surpresa de todos, em 21 de setembro de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou que o governo admitia a derrota e pagaria a diferença a todos os trabalhadores, sem que estes tivessem de acionar a justiça para isso.[21] Ministros do STJ e do STF disseram estar aliviados com a decisão do presidente, pois ela livraria a Justiça de uma avalanche de processos e do risco de um verdadeiro colapso.

Desde essa época, o governo e as centrais sindicais CUT, CGT e Força Sindical têm debatido fórmulas de correção do FGTS que reparem o direito lesado dos trabalhadores, mas que não comprometam o equilíbrio fiscal da União – objetivos mostrados até aqui incompatíveis diante do montante de dinheiro público em jogo. Até janeiro de 2001 e passados seis

[20] O presidente do STJ, ministro Paulo Costa Leite, afirmou que "se não houver acordo, 90% dos trabalhadores brasileiros vão entrar na Justiça e nós vamos ter um colapso na Justiça Federal". *Folha de São Paulo*, 2/9/ 2000, p. B7.
[21] Nessa época, a estimativa do Superior Tribunal de Justiça era de que haveria pelo menos 600 mil processos semelhantes na primeira instância da Justiça Federal. Em outubro de 2000, havia 30 mil recursos relativos a essa questão no STJ.

meses da decisão do STF, nenhuma solução tinha sido encontrada para o problema, que está sendo considerado o "maior contencioso do mundo".[22]

Caso houvesse o instrumento da SEV, o Supremo poderia após julgamentos reiterados a favor da correção, resolver a questão de uma vez por todas, editando a súmula que obrigaria as instâncias inferiores do Judiciário e a própria administração pública a adotar e cumprir a determinação do STF em casos semelhantes.

O exemplo do FGTS veio se somar a outros anteriores, revelando a lógica perversa do funcionamento do sistema de recursos judiciais no Brasil, que muitas vezes impede a reparação rápida e generalizada de direitos lesados pelo governo. Todavia, nem sob o impacto de casos graves como os mencionados acima, os que se opõem a mecanismos de concentração como a SEV aceitam sua implementação. Na verdade, embora saibam que a sociedade poderia ser beneficiada com a SEV – nos conflitos judiciais com o governo –, os opositores da concentração do sistema de controle constitucional parecem preferir o status quo institucional pelas oportunidades que ele oferece quanto à litigância difusa contra o governo, além do receio que manifestam sobre o baixo grau de independência do STF em relação ao Poder Executivo federal. Diante dessa encruzilhada, muitos saem pela tangente, afirmando que o problema seria resolvido se o absenteísmo judicial do governo se tornasse regra nos casos decididos e confirmados reiteradamente pelo Supremo contra a administração pública. Como disse o jurista Dalmo Dallari, que é contrário à SEV: "se quem comete o excesso são as Procuradorias da Fazenda Nacional, que pertencem ao Poder Executivo, por que impor a limitação ao Judiciário, tirando a independência dos juízes?" E citando instrumentos legais que hoje autorizam o governo a desistir de causas consideradas perdidas, Dallari afirmou que "bastam que sejam utilizados, e será reduzido substancialmente o volume de trabalho de juízes e tribunais, sem tirar a independência dos juízes" (DALLARI, 1997).

Mas houve quem, dentre os opositores das propostas de concentração, percebeu a irracionalidade do sistema e buscou alternativas de mudança que diminuíssem seus efeitos perversos, sem entregar-se ao objetivo de favorecer o governo e reforçar a governabilidade. Essa parece ser a orientação

[22] PRESIDENTE, 2000.

da proposta do Partido dos Trabalhadores que acatou a adoção do efeito "automático, geral e subordinante" da declaração de inconstitucionalidade pelo STF em decisões definitivas de mérito, em ação direta ou – o que é mais radical – incidentalmente.[23] Note-se que a proposta não fala em uma decisão qualquer do Tribunal, mas apenas das que declaras sem leis a atos normativos inconstitucionais. Em outras palavras, se a decisão do STF fosse contrária à vontade da maioria política, ela poderia ter efeito vinculante. Se não, os juízes e tribunais poderiam continuar decidindo contra o STF, que ratificou a vontade da maioria política. Trata-se, portanto, de uma clara aposta na instância judicial como lugar de obstrução da maioria política pela minoria política, que assim sempre teria uma segunda chance para defender seus interesses, independentemente de sua maior ou menor representatividade social.

1.1 As súmulas de efeito vinculante

O projeto de Jairo Carneiro retomou a proposta de Nelson Jobim, que previa também a necessidade de aprovação da SEV por 3/5 dos membros do tribunal e a possibilidade de cancelamento ou alteração dela, mediante provocação de alguns agentes legitima dos para isso (ver quadro 1). A exigência de quórum mínimo para aprovação e a possibilidade de revisão da súmula foram introduzidas como formas de controle dessa atividade excepcional do tribunal. Jairo Carneiro arriscou-se a definir detalhes nesse sentido, mas, a partir do projeto de Aloysio Nunes, as questões de edição, cancelamento e modificação das súmulas foram jogadas para lei complementar, adiando definições específicas importantes em relação às quais era difícil produzir consensos.

Como resultado das críticas dirigidas à SEV, o projeto de Aloysio Nunes veio com exigência de quórum mais elevado para aprovação (2/3 dos membros do tribunal), mas também foi menos duro quanto a seu descumprimento por parte dos administradores públicos. Na versão de Jairo Carneiro, o reiterado descumprimento da SEV configuraria crime de responsabilidade para o agente político e acarretaria a perda do cargo para o agente da Administração, independente de outras sanções cabíveis. Aloysio Nunes não levou a nova regra judicial a esse ponto.

[23] Sobre essa parte e outras da proposta global de reforma do Judiciário feita pelo PT, ver Genoino (1999).

Tabela 2.
Súmulas de efeito vinculante

<table>
<tr><td>Jairo Carneiro
(PFL-BA)</td><td colspan="2" rowspan="2">Do STF e Tribunais Superiores.
Mediante voto de 3/5 dos membros.
Com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e da administração pública.
Aprovação, alteração ou cancelamento da súmula poderiam ocorrer de ofício ou por proposta de qualquer tribunal competente na matéria; pelo Ministério Público da União ou dos Estados; pela União, os Estados ou o Distrito Federal; pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.</td></tr>
<tr><td>Sim</td></tr>
<tr><td>Aloysio N. Ferreira
(PSDB-SP)</td><td colspan="2" rowspan="2">Do STF e Tribunais Superiores.
Mediante voto de 2/3 dos membros.
Com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e da administração pública.
Revisão ou cancelamento das súmulas seriam definidos por lei complementar</td></tr>
<tr><td>Sim</td></tr>
<tr><td>Zulaiê Cobra
(PSDB-SP)</td><td colspan="2" rowspan="2">Súmula impeditiva de recurso, editada pelo STF e Tribunais Superiores, depois das decisões reiteradas sobre matéria constitucional previdenciária, acidentária, tributária e econômica, desde que aprovadas por 2/3 dos ministros.
Não seria admitido recurso interposto contra decisão baseada na súmula, ressalvada hipótese de argumentação jurídica razoável ainda não apreciada pelo STF e Tribunais Superiores</td></tr>
<tr><td>Não</td></tr>
<tr><td colspan="2">Texto aprovado na Comissão Especial</td><td>Texto aprovado em 1º e 2º turnos na Câmara</td></tr>
<tr><td colspan="2">Sim</td><td>Sim</td></tr>
<tr><td colspan="2">Do STF e Tribunais Superiores.
Mediante voto de 2/3 dos membros.
Com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e da administração pública.
Revisão ou cancelamento das súmulas seriam definidos por lei complementar</td><td>Do STF.
Mediante voto de 2/3 dos membros.
Com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e d administração pública.
Revisão ou cancelamento das súmulas seriam definidos por lei complementar</td></tr>
</table>

Em linhas gerais, o que se pode perceber é que o núcleo da proposta de centralização do sistema de justiça (tanto na jurisdição constitucional quanto na ordinária), lançado primeiramente por Nelson Jobim, em 1994, permaneceu nos projetos de Jairo Carneiro e Aloysio Nunes Ferreira, indo desaguar no texto aprovado em dois turnos na Câmara dos Deputados (salvo pequenas diferenças entre eles). Os demais mecanismos da centralização que veremos adiante também fizeram parte desse núcleo e seguiram mais ou menos a mesma trajetória.

Houve um momento de inflexão nesse processo, no qual a proposta centralizadora foi rejeitada em nome da manutenção do poder das instâncias inferiores do Judiciário: quando o primeiro projeto de Zulaiê Cobra foi apresentado à comissão em setembro de 1999.

Durante a fase de Zulaiê Cobra como relatora da comissão especial, os partidos de oposição encontraram espaço para suas propostas e os governistas viram suas ideias de centralização do sistema de justiça serem rejeitadas pela deputada tucana. Zulaiê opôs-se a quase todas as propostas nesse sentido, admitindo em seu relatório apenas a extensão do efeito vinculante às ações diretas de inconstitucionalidade, como propôs o Partido dos Trabalhadores.

Especificamente sobre a SEV, Zulaiê Cobra afirmou em uma das reuniões da comissão especial: "sou contra a súmula vinculante, por isso não a coloquei no texto. Sei que o governo é a favor. Sou contra, porque vamos ser contra o juiz de primeira instância. O juiz de primeira instância, que é o que vai julgar, que vai inovar, é a única coisa boa que temos nessa vida.[24]

No lugar das súmulas propostas por Jairo Carneiro e Aloysio Nunes, Zulaiê sugeriu a chamada súmula impeditiva de recursos (SIR). Na verdade, a ideia da SIR foi concebida por magistrados da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul em 1995 e levada pelo Partido dos Trabalhadores ao Congresso Nacional, no âmbito de sua proposta global de reforma do Judiciário. No modelo idealizado pelos juízes gaúchos, não caberia recurso contra sentenças judiciais que aplicassem as súmulas editadas pelo STF e pelos tribunais superiores, mas apenas contra as que rejeitassem a aplicação das decisões sumuladas. Com isso, argumentaram os defensores da proposta, a SIR contribuiria para desafogar a cúpula do Judiciário de processos idênticos e repetitivos, ao mesmo tempo em que preservaria a independência do juiz inferior, permitindo-lhe divergir da orientação da cúpula do Judiciário. Zulaiê Cobra adotou essa proposta, contrariando a orientação majoritária de seu partido e do governo e, além do princípio geral da SIR, restringiu as matérias passíveis de serem sumuladas às áreas previdenciária, acidentária,

[24] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 19/10/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, nº 1050/99. P.7.

tributária e econômica. Não por coincidência, essas são áreas nas quais o governo acumula enorme soma de derrotas nos tribunais superiores.[25]

Para justificar sua oposição à proposta da SEV, Zulaiê Cobra invocou os argumentos do ex-juiz paulista Luiz Flávio Gomes. Fundados numa generosa interpretação dos princípios constitucionais, esses argumentos bem demonstram a fertilidade que às vezes caracteriza o pensamento jurídico. Diz o relatório de Zulaiê Cobra:

> cabe transcrever as críticas desse magistrado acerca da introdução das súmulas vinculantes em nosso ordenamento jurídico: 'Fazem tabula rasa do princípio da tipicidade das leis, assim como do juiz natural imparcial (que inexiste nos sistemas de jurisprudência superior vinculante). Iludem o princípio do pluralismo político (art. 10, inciso V), que é a base de várias interpretações válidas do mesmo texto normativo. Ofendem o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.0, inciso III), à medida que retiram do juiz o que existe de essencial na atividade judicial, que é autodeterminação (tratar o juiz como incapaz de se autodeterminar, aniquilando sua criatividade, resulta em ofensa à sua dignidade).[26]

Se a primeira crítica de Luiz Flávio Gomes estivesse correta, não seria possível falar em juiz natural nos Estados Unidos, onde a jurisprudência da Suprema Corte tem força vinculante sobre as instâncias inferiores do Judiciário. A segunda crítica, por sua vez, confunde pluralismo político (garantido pela Constituição, no art. 1º, inciso III) com pluralismo jurídico. A terceira, a mais criativa de todas, afirma que a SEV desrespeita o princípio da dignidade humana do juiz, como se a função institucional de um órgão judiciário pudesse ser reduzida a uma questão de ordem pessoal.

A proposta da SIR foi apoiada pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Associação Nacional dos Juízes Federais como fórmula

[25] É importante registrar o apoio do então ministro da Justiça, o advogado José Carlos Dias, ao projeto de Zulaiê Cobra. No dia seguinte à apresentação do relatório de Zulaiê Cobra, José Carlos Dias publicou artigo na *Folha de São Paulo* manifestando sua concordância com o "tom geral" do projeto. Sobre a recusa da deputada em adotar a SEV, afirmou o ex-ministro: "(...) a súmula vinculante teria por consequência restringir perversamente a criatividade dos juízes brasileiros. Mais do que isso, suprimiria o pleno exercício do direito fundamental do acesso à Justiça". *Folha de São Paulo,* 15/9/99, p. 1-3.

[26] Relatório da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, apresentado à Comissão Especial de Reforma do Judiciário em 14/09/99.

alternativa ao remédio mais duro representado pela SEV. De certo modo, a proposta encampada por Zulaiê Cobra significou um recuo dos setores resistentes à centralização do sistema de justiça, na medida em que reconhece a necessidade de algum mecanismo redutor do excesso de recursos que sobrecarrega os tribunais superiores. Por outro lado, a SIR não obriga os juízes e tribunais inferiores a seguirem o entendimento dos tribunais superiores em causas semelhantes, mas apenas impede que a parte possa recorrer quando o juiz, livre e autonomamente, decide seguir a súmula editada pelos tribunais de cúpula do Judiciário.

A aceitação da SIR, pelos opositores da centralização do sistema judicial, levou o debate sobre a instituição das súmulas a superar a questão mais simples do excesso de processos no topo da pirâmide judiciária. Com efeito, tornou-se evidente a partir daí que a questão fundamental recaía sobre a própria natureza dos tribunais de cúpula do Judiciário e sua legitimidade ou não para dar a última palavra sobre determinados tipos de causas.

Apesar de contar com o apoio de setores importantes da própria magistratura e ter sido encampada por alguns partidos de oposição no Congresso, a ideia da SIR não convenceu os governistas, que se articularam para derrotar a proposta ainda no âmbito da comissão especial, na votação do relatório de Zulaiê Cobra. A SEV acabou voltando ao texto por meio do destaque apresentado pelo deputado Luiz Antonio Fleury (PTB-SP), apesar da inconsistência de sua argumentação perante o plenário da comissão. Fleury afirmou que a proposta de Zulaiê feria o princípio do duplo grau de jurisdição, ao permitir a interposição de recursos em alguns casos e impedi-Ia em outros. Independente da necessidade de haver ou não duplo grau de jurisdição em questões constitucionais ou em causas repetidas, sobre as quais já exista manifestação clara do tribunal superior, o fato é que a proposta de Fleury significaria uma ofensa ainda maior a esse mesmo princípio, uma vez que contra a SEV não caberia nenhum tipo de recurso.

Além disso, Fleury dedicou boa parte de sua argumentação à defesa da SEV como forma de produzir segurança jurídica, embora tenha falado longamente sobre os mecanismos de revisão e cancelamento das súmulas para evitar o enrijecimento excessivo da interpretação judicial das normas legais e dos princípios constitucionais.

No fim, nem Fleury nem ninguém favorável à SEV foi capaz de falar francamente sobre as consequências da sua introdução no ordenamento

constitucional. Uma defesa coerente da SEV não poderia deixar de destacar a parte da proposta que estabelecia, como objetivo da súmula, "a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica". Ou seja, o próprio texto proposto reconhecia que a finalidade da SEV não era consolidar posições já pacificadas pela jurisprudência, porém "pacificar à força" controvérsias judiciais existentes e ameaçadoras da segurança jurídica.

Zulaiê Cobra manifestou-se contra o destaque de Fleury, argumentando que o acúmulo de processos no STF não seria justificativa suficiente para introduzir a SEV, emendando:

> Todos os argumentos da súmula são contra o juiz de primeira instância. São argumentos contra o povo. Porque, de repente, o povo não pode mais reclamar nada, porque lá em cima está fechado. O povo não vai poder mais se colocar. Essa é a verdade. Não sei como podemos nesta Casa defender algo contra o povo, mas estamos defendendo. Só se defendem os tribunais, e os superiores.[27]

José Roberto Batochio (PDT-SP) também falou contra a SEV, relacionando-a ao imperialismo e à luta de classes:

> O Banco Mundial abriu uma linha de crédito para a reforma do Poder Judiciário em países da América Latina – Venezuela, Peru e Colômbia. Que interesse teria o Banco Mundial ou o Primeiro Mundo, que se localiza acima do Equador, em reformular as nossas Justiças? Qual é o interesse? Será que eles querem que o nosso miserável, o nosso pobre tenha acesso à Justiça? Ou outros interesses estão animando as forças do capital? [...] O que se quer é fazer uma justiça de primeira classe, a Justiça das causas importantes, a Justiça do Governo, a Justiça dos banqueiros, do capital internacional. Decide-se nos Tribunais Superiores com força de lei para toda a pirâmide judiciária, para toda a administração e para todo o povo brasileiro. [...] Estamos castrando sim o poder Judiciário. Essa é uma medida profundamente antidemocrática. [28]

[27] Reunião ordinária da Comissão Especial da Reforma do Poder Judiciário (PEC 96-92/A), em 3/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, nº 1154/99. p. 21.
[28] *Idem*, p.42-43.

Segundo Batochio, o que resolveria o problema do acúmulo de processos no Judiciário e sua consequente lentidão seria a multiplicação do número de juízes e não a diminuição do acesso à justiça. No discurso do ex-presidente da OAB federal e de outros parlamentares de esquerda, a descentralização que caracteriza o sistema judiciário atual é uma de suas principais virtudes, dado que permite aos cidadãos escaparem do cumprimento de normas federais, estaduais e municipais tidas como inconstitucionais. Em casos de ampla repercussão, a soma das ações individuais pode mesmo comprometer políticas gerais. Nesse sentido, num quadro político marcado por uma aliança majoritária quase sempre vitoriosa nas disputas parlamentares, não é de espantar que a minoria política encontre no judiciário descentralizado e no sistema híbrido de controle constitucional, fortes aliados na luta política. Mesmo que conjunturalmente isso faça sentido, não deixa de ser surpreendente ver partidos de esquerda associarem-se à tradição liberal, responsável pela invenção do controle judicial dos poderes políticos, para corrigir os desvios do governo popular, especialmente os ataques frequentes ao direito de propriedade privada.

Os representantes do PSDB, PMDB e PFL encaminharam voto favorável ao destaque de Luiz Antonio Fleury, introduzindo novamente a SEV no texto da reforma, enquanto PT e PDT recomendaram o voto "não", em defesa da descentralização do Judiciário. Ao final, os partidos governistas ganharam a votação no plenário da comissão por 16 a 9.

No retomo da SEV ao projeto, acrescentou-se a regra de que, "sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade". Ou seja, ficaria estabelecido desde a emenda constitucional que, pelo menos no caso do STF, os nove agentes legitimados a propor ADIN poderiam também provocar o tribunal para editar e/ou rever suas súmulas de efeito vinculante. Essa redação foi aprovada pela Câmara dos Deputados.

O efetivo cumprimento das súmulas por parte dos órgãos do Judiciário e da administração pública foi outro ponto que preocupou os relatores Jairo Carneiro e Aloysio Nunes. Ambos fizeram constar em seus textos que,

> do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação para o Tribunal que a houver editado, o qual, julgando-a procedente, anulará

> o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Desse modo, garantir-se-ia a força vinculante das súmulas, contra qualquer comportamento rebelde por parte das instâncias inferiores do Judiciário e mesmo da administração pública.

No fundo, a introdução desse mecanismo de *enforcement* das súmulas (que também consta no texto aprovado pela Câmara dos Deputados) revela a temeridade dos autores quanto à real capacidade de os tribunais superiores conseguirem impor suas decisões sumuladas. Em outras palavras, a simples atribuição de efeito vinculante às súmulas deveria ser suficiente para torná-las obrigatórias, mas os mentores da SEV indiretamente admitiram que órgãos judiciários e administrativos podem eventualmente desrespeitar uma ordem judicial superior e, por esse motivo, criaram mais um tipo de recurso judicial: a reclamação pela autoridade da súmula de efeito vinculante.

De fato, a hipótese de as instâncias inferiores não se deixarem vincular pelas súmulas não é tão descabida, havendo hoje no Brasil um exemplo claro a alimentá-la. Em exposição feita à comissão especial da reforma do Judiciário, em 4/5/99, o então presidente do STF, ministro Celso de Mello, revelou que o julgamento de uma ação declaratória de constitucionalidade (que tem efeito vinculante) tinha levado a um expressivo aumento do número de reclamações dirigidas ao Tribunal, contra decisões de órgãos inferiores que se negaram a seguir o Supremo Tribunal. Mello se referia à Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 4, patrocinada pelo presidente da República e pelas Mesas do Senado e da Câmara em favor da lei 9.494/97, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública. Segundo o presidente do STF, magistrados e tribunais de vários pontos do país discordaram da decisão do Supremo (que confirmou a constitucionalidade da lei) e concederam tutela antecipada a funcionários públicos que estavam pedindo reajuste de salários na justiça. Ou seja, esses juízes decidiram contra a lei e contra a decisão do STF. Nos catorze meses anteriores à decisão do Supremo, o Tribunal havia recebido 94 reclamações de preservação de competência e/ou de autoridade de seus julgados. Após a decisão que teve efeito vinculante sobre as instâncias inferiores do Judiciário, o número de reclamações chegou a 224 nos catorze meses posteriores à decisão. Celso de Mello – que falava na

ocasião contra a SEV – argumentou então que o efeito vinculante traiu sua finalidade de diminuir o número de processos na corte suprema, pois acabou criando outros novos. Segundo o ministro,

> vale dizer: o efeito vinculante gerou uma consequência diametralmente oposta àquela que se pretendia. Pretendia-se, com essa medida, a supressão, ou pelo menos a redução substancial, do volume de processos do Supremo Tribunal Federal. Mas nessa primeira experiência com o efeito vinculante o que ocorreu foi exatamente uma consequência oposta. Houve, na verdade, a triplicação do número de reclamações ao Tribunal por alegado desrespeito precisamente à autoridade da decisão do Tribunal, que se revestia do efeito vinculante, autorizado pela Emenda Constitucional n.° 3.[29]

O exemplo discutido por Celso de Mello revela a força do lado difuso do sistema de controle constitucional, que resiste em aceitar que decisões do STF possam predeterminar o entendimento de juízes de primeiro e segundo graus sobre casos semelhantes. A rigor, nenhuma das tantas propostas de concentração do controle de constitucionalidade seria necessária se simplesmente fosse suspenso o princípio difuso, entregando ao STF ou a uma corte constitucional o monopólio dessa tarefa, a exemplo do que ocorre nos países que adotam o modelo concentrado. Mas mesmo os mais simpáticos a essa solução parecem temer a repercussão negativa que ela poderia causar. Dada a sua aparente inviabilidade, os concentracionistas voltam-se para soluções heterodoxas, à base de novos instrumentos como a SEV, que por sua vez requer mecanismos de *enforcement* que evitem seu descumprimento, aumentando a complexidade do nosso já complexo sistema híbrido de controle constitucional.

1.2 A ação declaratória de constitucionalidade

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) foi criada depois da promulgação da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional n.° 3, de 1993. Numa tentativa de amenizar o hibridismo do sistema de controle constitucional brasileiro, a ADC foi pensada como forma de apressar a resolução de disputas jurídicas envolvendo questões constitucionais. Por meio

[29] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 4/5/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n.° 0242/99, p. 10-11.

da ADC, o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ou o Procurador Geral da República podem provocar o STF a declarar a constitucionalidade de leis e atos normativos. Além de colocar nas mãos do Executivo e do Legislativo um instrumento para pedir a confirmação de seus próprios atos legislativos e normativos, a Emenda Constitucional n.° 3 atribuiu efeito vinculante e *erga omnes* à ADC, reforçando desse modo a dimensão concentrada do sistema de controle constitucional brasileiro, em detrimento do seu lado difuso. Um dos poucos países do mundo (se não for o único), o Brasil passou a conviver com dois tipos de ação direta: uma ação na qual o autor pede a declaração de inconstitucionalidade e a decisão não tem efeito vinculante (ADIN), e outra ação na qual o autor pede a declaração de constitucionalidade e a decisão tem efeito vinculante (ADC).

Desde o início, a ADC foi muito criticada por se constituir em instrumento capaz de impor decisões do Supremo às instâncias inferiores do Judiciário. Segundo os críticos da ADC, que também costumam alimentar desconfiança quanto à capacidade de o STF julgar questões relevantes sem se deixar influenciar politicamente, a nova ação só serviria para o governo arrancar do Supremo a confirmação de suas medidas arbitrárias, calando ao mesmo tempo o restante dos juízes e tribunais. Com efeito, depõe contra a ADC o fato de ter sido criada por uma emenda constitucional que realizou uma minirreforma tributária, de interesse do governo: a E.C.3 criou o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), alterou regras do Imposto de Renda, de impostos municipais e da Previdência Social. Além disso, a primeira ação foi movida justamente pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional em defesa da lei complementar 70/91, que instituiu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 2% sobre faturamento mensal das empresas. Essa ação ficou particularmente famosa não só por ter sido a primeira, não só por se referir à cobrança de uma nova contribuição, mas principalmente por ter o STF julgado a constitucionalidade da própria Emenda Constitucional n.° 3, antes de entrar no julgamento do mérito da ação. A questão de ordem foi levantada preliminarmente pelo ministro Moreira Alves, citando uma ação direta de inconstitucionalidade movida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra a E.C.3. A ação da AMB (ADIN 913-3) foi julgada improcedente por ilegitimidade de parte, mas o questionamento feito pela Associação "ficou no ar" e Moreira Alves propôs que, antes que o Tribunal julgasse a primeira ADC, se examinasse a acusação de que ela feria direitos e garantias fundamentais da

Constituição.[30] Ao final, embora não tenha sido uma decisão unânime, o STF declarou constitucional a criação da ADC e assim pôde finalmente entrar no mérito da questão da Cofins.[31]

A primeira ADC foi julgada parcialmente procedente, o suficiente para suspender as ações contra a Cofins que vinham se disseminando pelos mais diversos pontos do país e que, segundo os signatários da ação, já passavam à época de 9.000 na Justiça Federal. Além da questão da quantidade, os autores mencionaram que os juízes federais estavam dando sentenças diferentes para ações semelhantes: o Tribunal Regional Federal da 5.ª Região e juízes federais do Distrito Federal e Minas Gerais estavam dando sentenças favoráveis à cobrança da Cofins enquanto seus colegas do Rio de Janeiro e de Pernambuco estavam declarando a inconstitucionalidade da nova contribuição, sem falar que juízes de um mesmo estado (como ocorreu em São Paulo e no Rio Grande do Sul) estavam divergindo entre si, com decisões a favor e contra o governo.[32]

Apesar de um início retumbante, a ADC foi pouquíssimo utilizada desde aquela época, principalmente se a compararmos com sua prima-irmã, a ADIN. Entre 1993 e 2000, apenas oito ações declaratórias de constitucionalidade foram propostas no STF (ver Tabela 3). A rigor, se desconsiderarmos as três ações cujos autores não são reconhecidos pela Constituição e que, por isso, tiveram seus pedidos rejeitados preliminarmente, cai para cinco o número de vezes em que o STF foi acionado para declarar a constitucionalidade de diplomas legais, com efeito vinculante e *erga omnes*.

---

[30] Logo após a promulgação da E.C.3, o STF foi provocado a declarar a inconstitucionalidade do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF. Num julgamento histórico, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da cobrança imediata do novo imposto, adiando seu início para o ano seguinte (1994). O Supremo entendeu que o princípio constitucional que impede a cobrança de impostos no mesmo ano de sua criação constituía- se em uma das garantias individuais que a Constituição coloca a salvo, até mesmo, de emendas constitucionais (as chamadas cláusulas pétreas do art. 60, § 4.º). Essa decisão causou surpresa, pois o Congresso Nacional havia tomado o cuidado de instituir a nova taxa por emenda constitucional, justamente para escapar da restrição constitucional à cobrança imediata de novos impostos. Sem exagero, pode-se afirmar que esse julgamento encaixa-se naqueles casos paradigmáticos de criação judicial do Direito.

[31] Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 1. Questão de Ordem. Distrito Federal. Relator: ministro Moreira Alves. 27/10/93.

[32] Ação Declaratória de Constitucionalidade n.° 1. Distrito Federal. Relator: ministro Moreira Alves. 1/12/93.

Atacado pela oposição como instrumento de natureza concentradora e autoritária, destinada a servir apenas aos interesses do Executivo, é digno de nota que, em sete anos de existência, a Presidência da República tenha patrocinado isoladamente apenas uma única ação. Duas outras foram movidas por ele, mas em conjunto com o Senado e a Câmara dos Deputados. As demais ações (2) foram movidas pelo Procurador Geral da República. Todas as ações conhecidas (5) foram sobre lei e nenhuma recaiu sobre medidas provisórias, de modo que é improcedente a crítica de que o Executivo "edita" uma lei provisória inconstitucional e depois requer do STF sua confirmação. Em anos marcados por iniciativas de reformas nos mais diversos setores, capitaneadas pelo Executivo federal, boa parte delas foi cercada de polêmica jurídica e contra-arrestada na justiça de primeiro grau. Nesse sentido, causa surpresa que a ADC não tenha sido utilizada mais vezes para interromper essas demandas judiciais disseminadas por todo o país. Das cinco, apenas três atenderam ao interesse governamental por novas fontes de receita tributária: a Cofins, o salário-educação e a contribuição de Seguridade Social dos servidores civis em atividade (alíquota de 11%). As duas primeiras já foram deferidas no mérito pelo Tribunal e a terceira teve a liminar concedida em parte. De todas, a ADC-4 pode ser considerada a mais polêmica, tendo em vista que pediu ao STF a ratificação da legislação que veio proibir a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, nos casos de questões salariais. Concretamente, presidente e Congresso Nacional pretendiam interromper decisões judiciais que, no final de 1997, estavam concedendo reajuste de 28% aos salários de servidores públicos em todo o país, estendendo a essa categoria o que os militares haviam recebido em 1993. Em 11/2/1998, o STF concedeu liminar, por 9 votos a 2, confirmando provisoriamente a constitucionalidade do art. 1.0 da Lei 9.494. Essa decisão não impedia os juízes de primeiro grau de continuarem julgando o mérito dos pedidos de reajuste, podendo, até mesmo, orientar-se por decisão do próprio Supremo Tribunal Federal, que havia concedido o aumento de 28% a 11 servidores civis. O que estes juízes já não poderiam fazer era obrigar a Fazenda Pública a pagar a diferença sem antes julgar o mérito das ações.

Tabela 3

Ações Declaratórias de Constitucionalidade (1993-2000).

ADC	*Autor(es)*	*Objeto do pedido de declaração de constitucionalidade*	*Data da distribuição*	*Resultado*
1	Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados	Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, de 2% sobre faturamento mensal das empresas, instituída pela L.C. 70/91	3/8/93	Deferida em parte, em 1/12/93
2	Associação Brasileira da Indústria de Embalagens Plásticas Flexíveis	Decreto-lei 2.318/86 que trata do trabalho de menores assistidos em empresas privadas, relativamente à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente	6/6/97	Indeferida por ilegitimidade ativa do autor, em 7/8/97
3	Procurador-Geral da República	Salário-educação e definição das cotas federal e estadual do FNDE, pela Lei 9.424 de 24/12/96, que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Art. 15, § 1.^{0}, 1e II)	21/8/97	Deferida em 2/12/99
4	Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados	Lei 9.494/97, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública	27/11/97	Em tramitação
5	Procurador-Geral da República	Gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (registro civil de nascimento e assento de óbito), definida, entre outras, pela Lei 9.534/97	26/8/98	Liminar concedida em 17/11/99
6	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil CSPB	Aplicação da contribuição sindical, definida pelo art. 578 da CLT, para os servidores públicos civis	10/9/98	Indeferida por ilegitimidade ativa do autor, em 11/9/98
7	Câmara Municipal de Chorozinho (CE)	Emenda à Lei Orgânica do Município que prorrogou o mandato da Mesa Diretora da Câmara dos Vereadores e permitiu a reeleição de seus membros para um período subsequente	6/4/99	Indeferida por ilegitimidade ativa do autor, em 9/4/99
8	Presidente da República	Contribuição de Seguridade Social dos servidores civis ativos (alíquota de 11%), definida pela Lei 9.783/99 (art. 1.0)	9/6/99	Liminar concedida em parte, em 13/10/99

Fonte: Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Documentação e Informação.

Tabela 4.
Ação Declaratória de Constitucionalidade

Jairo Carneiro (PFL-BA)	Aloysio N. Ferreira (PSDB-SP)	Zulaiê Cobra (PSDB-SP)	Texto aprovado na Comissão Especial	Texto aprovado em 1 e 2' turnos na Câmara dos Deputados
Mantém	Mantém	Extingue	Mantém	Mantém

Com a reforma do Judiciário, os partidos de oposição aproveitaram para pedir a extinção da ADC, acusando-a de ser essencialmente antidemocrática. A proposta foi acolhida por Zulaiê Cobra em seu primeiro relatório (ver Tabela 4). Para a deputada,

> A Ação Declaratória de Constitucionalidade simplesmente enfraquece o juiz de primeira instância, porque tem um caráter avocatório. Ela concentra poder; visto que os legitimados a propô-la são poucos, pouquíssimos.[33]

Entretanto, a proposta de extinção permaneceu no texto por pouco tempo: ainda no âmbito da comissão, os deputados governistas conseguiram derrubá-la, por 15 votos a 9, na sessão de 4/11/99. Por uma questão de simetria do sistema, os deputados Jair Carneiro e Aloysio Nunes Ferreira haviam proposto em seus relatórios a equiparação da lista de agentes legitimados a propor ADC com a lista dos nove legitimados a propor ADIN.[34] Todavia, Zulaiê Cobra propôs a retirada da ADC do texto constitucional e o destaque que a trouxe de volta em 4/11/99 não menciono a mudança na lista de legitimados. A própria relatora alertou para o problema, assim como outros deputados, mas a questão só pôde ser resolvida no plenário da Câmara dos Deputados que votou destaque equiparando a legitimação da ADC com a ADIN.

[33] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A192), em 4/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n.° 1160/99, p. 25.

[34] Além disso, ambos corrigiam falha da constituinte de 1987-88, na qual se esqueceu de mencionar, ao lado das assembleias legislativas e dos governadores de estado, a câmara legislativa e o governador do Distrito Federal, respectivamente. Por simetria, o STF antecipou-se à reforma constitucional e reconheceu, em 1992, a legitimidade do governador do DF para propor ação direta no caso da ADIN 645-2.

1.3 O incidente de inconstitucionalidade

Ao lado das súmulas de efeito vinculante, a proposta de criação de um incidente de inconstitucionalidade (IInc) também veio no sentido de concentrar o sistema de revisão judicial das leis no STF. Com alguma variação entre as propostas, o IInc teria basicamente a mesma função da ação declaratória de constitucionalidade, isto é, de possibilitar ao STF tomar decisões sobre assuntos constitucionais com efeito vinculante sobre as demais instâncias do Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. A diferença importante entre a ADC e o IInc é que o segundo serviria explicitamente para interceptar eventuais julgamentos sobre questões relevantes e controversas, em curso na via difuso-incidental do sistema de controle constitucional. Acionado por meio do IInc, o Supremo Tribunal poderia suspender tais processos para proferir decisão exclusivamente sobre a matéria constitucional suscitada, obrigando os demais órgãos do Judiciário a adotar a mesma interpretação no julgamento dos casos concretos.

Do mesmo modo que a súmula, o IInc recebeu duras críticas do meio forense e dos partidos de oposição que denunciaram sua semelhança com a antiga avocatória, mecanismo introduzido pelo regime militar em 1977, o qual permitia ao Supremo Tribunal Federal, a pedido do procurador geral da República, suspender e chamar para si as causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais do país, na hipótese de provocarem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. A Constituição de 1988 enterrou a avocatória como parte do “entulho autoritário”. Mesmo considerando que as propostas de criação do IInc ampliariam, cada uma a seu modo, a lista de agentes autorizados a utilizá-la, diminuindo assim seu aspecto centralizador, não há como negar que seu espírito é o mesmo da antiga avocatória: reduzir a instabilidade e a imprevisibilidade causadas pelo lado difuso do sistema de controle constitucional diante de questões de grande impacto para o governo. Em outras palavras, uma medida clara de reforço da governabilidade.

As dificuldades decorrentes de um judiciário tão descentralizado e extremamente acessível às demandas de particulares contra o governo surgiram logo nos primeiros anos da nova Constituição. Tanto foi assim que a proposta de recriar a avocatória apareceu logo em 1991, quando o governo Collor estava passando por uma avalanche de processos na justiça,

decorrentes das conturbadas medidas econômicas do ano anterior, como bem mostra o gráfico 3. No pacote de reformas constitucionais elaboradas por Collor em 1991 – que ficou conhecido como "emendão" – constavam doze sugestões, dentre elas a introdução da avocatória. O conjunto de propostas de Collor foi muito mal recebido e, no final, nem sequer foi apreciado pelo Congresso Nacional.

Tabela 5
Incidente de Inconstitucionalidade.

Jairo Carneiro (PFL – BA)	Agentes legitimados: os mesmos agentes legitimados para propor Adin
Aloysio N. Ferreira (PSDB – SP)	Agentes legitimados: os mesmos agentes legitimados para propor Adin e mais qualquer tribunal, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-geral ou Advogado-geral de Estado
Zulaiê Cobra (PSDB – SP)	Nada consta
Texto aprovado na Comissão Especial	Agentes legitimados: Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral ou Advogado-geral do Estado.
Texto aprovado em 1° e 2° turno na Câmara	Nada consta

Rebatizada de incidente de inconstitucionalidade, a avocatória reapareceu na revisão constitucional de 1993-1994, amparada por sólida argumentação jurídica no parecer assinado por Nelson Jobim. Segundo o então deputado,

> o referido instituto destina-se a completar o complexo sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, permitindo que o Supremo Tribunal Federal possa dirimir, desde logo, controvérsia que, do contrário, daria ensejo certamente a um sem-número de demandas, com prejuízos para as partes e para a própria segurança jurídica.[35]

Segundo Jobim, esse mecanismo não eliminaria a dimensão difusa do sistema de controle constitucional, mas evitaria as consequências perversas de seu funcionamento em casos de repercussão nacional, como a desnecessária repetição de processos ou as divergências de interpretação entre os juízes e tribunais. Para o relator,

[35] Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer n.° 27, de 1994-RCF (arts. 101 a 103). *Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal,* p. 57.

> o novo instituto há de servir para antecipar as decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes, evitando que elas venham a ter um desfecho definitivo após longos anos, quando muitas situações já se consolidaram ao arrepio da interpretação autêntica do Supremo Tribunal Federal.[36]

Quanto à questão da legitimação para provocar o STF a avocar processos de instâncias inferiores, o projeto de Nelson Jobim incluiu apenas os chefes dos ministérios públicos federal e dos estados, o advogado geral da União e os chefes das procuradorias ligadas aos Executivos estaduais. A solução adotada por Jobim revela claramente sua intenção governos federal e dos estados um mecanismo que lhes permitisse reduzir a instabilidade jurídica e por vezes política decorrentes da contestação judicial de suas medidas na esfera difusa do sistema de controle constitucional. Note-se que uma hipótese plausível seria repetir a lista dos legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, mas tal solução poderia converter o IInc em mais um mecanismo útil para os opositores do governo naquelas situações inversas, ou seja, nos casos em que fosse alta a probabilidade de o STF suspender de vez leis ou atos normativos de interesse do governo submetidos à controvérsia judicial pelo país afora. Restringindo os legitimados a órgãos ligados ao Executivo e, no máximo, incluindo os chefes dos ministérios públicos, a proposta de Jobim era claramente enviesada a favor da governabilidade.[37]

Para amenizar um pouco o sentido original da proposta, correndo o risco até de desfigurá-la, Jairo Carneiro ampliou a lista, fazendo-a coincidir com os nove legitimados para propor ação direta de constitucionalidade, o que garantiria certa isonomia entre os agentes quanto ao acesso aos diversos mecanismos de controle direto da constitucionalidade das leis. Aloysio Nunes Ferreira foi ainda mais generoso e acrescentou à relação de Jairo Carneiro todos os tribunais do país e os chefes estaduais do Ministério Público e da Procuradoria do Estado. A menção a órgãos do próprio Judiciário era uma

[36] Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer n.° 27, de 1994-RCF (arts. 101 a 103). *Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal,* p. 57.

[37] Nelson Jobim propôs também adotar esse novo mecanismo de transferência compulsória de processos no interior da máquina judiciária nas jurisdições constitucionais estaduais. Segundo seu parecer, os estados ficariam autorizados a instituir o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual. Cf. Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer nº27, de 1994-RCF (arts.101 a 103). *Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal.*

inovação importante, pois poderia produzir uma dinâmica curiosa, na qual os próprios tribunais inferiores, voluntariamente e não arrastados por agentes externos, levariam seus incidentes constitucionais ao Supremo, para que este se manifestasse com força vinculante sobre todo o país.

No modelo de Aloysio Nunes, chegaríamos, por caminhos totalmente opostos, a bater às portas do modelo concentrado de revisão judicial das leis, no qual os juízes e tribunais são obrigados a remeter o incidente constitucional ao Tribunal Constitucional que detém o monopólio da declaração de inconstitucionalidade. A diferença é que, entre nós, esse caminho seria percorrido por iniciativa do próprio tribunal inferior e não por uma reserva de controle das leis e atos normativos pelo STF. Seja como for, e associado às demais medidas de concentração vistas acima, isso significaria reduzir a próximo de zero a dimensão difusa do modelo brasileiro.

Aloysio Nunes foi além dos demais relatores da reforma e propôs um mecanismo equivalente ao une para a jurisdição ordinária, centralizada no Superior Tribunal de Justiça. Segundo sua proposta, o STJ, a requerimento de juiz ou tribunal, de ofício ou por provocação da parte ou do Ministério Público, poderia acolher o incidente de interpretação de tratado ou de lei federal, nos casos em que houvesse controvérsia judicial considerada relevante. Acolhendo o incidente, o STJ poderia determinar a suspensão de processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal, sujeitos à sua jurisdição, e decidir exclusivamente a matéria suscitada.

Se comparado ao IInc no âmbito do STF, o incidente de interpretação de tratado ou de lei federal era ainda mais centralizador, pois, no primeiro caso, o IInc levaria o STF a comparar a lei relativa ao caso concreto com a Constituição, manifestando- se sobre a constitucionalidade ou não da norma legal. No segundo caso, o STJ não seria provocado a se manifestar sobre dois diplomas legais de posições diferentes na hierarquia das leis, mas simplesmente impor a sua interpretação de tratados ou leis federais contra a interpretação de juízes de primeiro e segundo graus. Em resumo, enquanto o IInc tinha de respeitar duas condições – (1) a existência de um conflito entre a lei e a Constituição e (2) a existência de controvérsia jurídica relevante –, o incidente perante o STJ dependia apenas da segunda, o que evidentemente despertou irada reação nos meios forense e político. Sempre que causas controversas desaguassem no Judiciário, poderiam ser remetidas diretamente para o Superior Tribunal de Justiça.

Por essas razões e assim como fez nos demais casos, Zulaiê Cobra recusou-se a adotar a proposta do incidente de constitucionalidade e do seu equivalente para o STJ. Entretanto, mais uma vez a bancada governista na comissão especial destacou a questão para votação em separado e recolocou o IInc no texto, abrindo mão, é verdade, do incidente de interpretação de tratado ou lei federal que havia sido proposto por Aloysio Nunes Ferreira. Segundo o autor do destaque que trouxe de volta o IInc, deputado Renato Vianna (PMDB-SC),

> A inspiração para o texto do incidente de inconstitucionalidade nasceu da técnica já consagrada nos modelos de controle concentrado de normas que determinam seja a questão submetida diretamente à Corte Constitucional (...). Observe-se, todavia, que, ao contrário do sistema europeu, que confere o monopólio de censura ao tribunal constitucional e, portanto, obriga o juiz ou tribunal a encaminhar a questão à corte especializada, o modelo ora proposto limita-se a facultar a submissão de controvérsia constitucional, quando relevante, ao Supremo Tribunal Federal. O que o incidente de inconstitucionalidade pretende é racionalizar a prestação jurisdicional, evitando a multiplicidade de ações sobre mesma matéria quando, por provocação facultativa, pronunciar-se o Supremo Tribunal Federal sobre o aspecto constitucional suscitado, dirimindo as dúvidas existentes e uniformizando a interpretação do texto constitucional.[38]

Após a fala de Renato Vianna, parlamentares dos partidos de esquerda iniciaram um duro discurso contra o IInc. José Roberto Batochio (PDT-SP) foi um dos deputados que atacaram a proposta com maior veemência. Segundo Batochio, o IInc era simples reprodução da avocatória do regime militar e feria o princípio do juiz natural.

> Qual a utilidade de ressuscitarmos das catacumbas do regime autoritário? Digo isso com todo respeito ao deputado Renato Vianna, porque a avocatória só conhecemos, na nossa história, durante o regime militar. Para que ressuscitar esse instituto de famigerada lembrança com uma nova designação? Qual é a utilidade disso se já temos a súmula vinculante e a arguição de relevância disfarçada sob a denominação de repercussão geral? (...) A minha visão de poder Judiciário é democrática e pulverizada, dando cognição ampla a todos

[38] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A192), em 4/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n.˚ 1.160/99, p. 37-38.

os juízes de primeiro grau, porque isso é democracia, é o pluralismo na justiça, é a possibilidade de criação do direito pretoriano através da atividade jurisdicional de cada um dos magistrados.[39]

Marcelo Déda (PT-SE) fez a defesa do projeto de Zulaiê Cobra e atacou o conjunto das propostas de centralização da máquina judiciária:

> A deputada Zulaiê Cobra edificou o seu substitutivo a partir de uma concepção democrática de Poder Judiciário. Prestigiou o juiz de primeiro grau, manteve a amplitude de sua competência e não construiu qualquer obstáculo ao conhecimento das questões a ele submetidas; tirou do texto no seu relatório a súmula vinculante, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e esse inaceitável incidente de inconstitucionalidade. Mas de ontem para hoje, três mísseis potentes jogaram ao solo o sistema que Sua Excelência desenhou.[40]

O autor dos disparos foi o governo, que conseguiu recolocar no texto todas as suas propostas de concentração do sistema de controle constitucional. Vendo a terra arrasada, o deputado petista descartou qualquer possibilidade de construção, dali para frente, de algum consenso em torno da reforma judiciária. O impulso inicial da comissão especial, fruto da convergência momentânea das forças políticas e de boa parte dos operadores do direito em torno da necessidade de reformar o Judiciário, encerrou-se ali com a vitória global do governo sobre a oposição. Segundo Déda,

> a partir de agora, essa reforma vai merecer a mais radical do Partido dos Trabalhadores. Não há solução de compromisso. Esse Judiciário é desfigurado para os fins que entendemos devem estar voltados à reforma do Judiciário. Estamos com um sistema de súmula vinculante. Não satisfeitos, estamos com a Ação Declaratória de Constitucionalidade e, não satisfeitos, estamos atribuindo ir a mais remota comarca, onde se discute matéria constitucional, por exemplo, pertinente a uma lei municipal. Estamos permitindo que se vá lá buscar essa questão, suprimindo-se instâncias, subvertendo-se o princípio do duplo grau de jurisdição.[41]

[39] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 4/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, nº 1.160/99, p. 41.
[40] *Idem*, p.42-43.
[41] *Idem*, p.43.

Com tantas medidas de concentração do controle constitucional no STF, Marcelo Déda denunciou não se tratar apenas de resolver a crise de superlotação de processos nos tribunais superiores, mas sim de uma nova concepção de Judiciário.

> Qual é agora a razão? É para desobstruir? Mas todos os argumentos usados para reintroduzir esses três instintos foram a desobstrução. Não é mais uma ponte de safena, é um transplante puro e simples. Não se quer mais resolver esse dramático problema dos escaninhos amontoados de feitos. Não. É uma concepção hierarquizada e concentradora de Poder Judiciário, é o desprestígio completo do juiz de primeiro grau, é a violência contra o princípio constitucional pétreo, que permite ao cidadão que a sua questão seja conhecida pelo juiz natural. Acabou o controle difuso, ele fica agora residual. Esse sistema está sendo aqui destruído, bombardeado. Para quê, para militar a favor dessa santa desobstrução, esse colesterol jurídico que entope as veias das altas Cortes deste país? Não. É um transplante. Está-se substituindo o sistema judiciário brasileiro, reforçando-se a sua concentração, indo de encontro a uma tradição de construção jurisprudencial criativa, inovadora e democrática, nascida nas mesas dos juízes de província dos mais remotos grotões do país, decidindo questões concretas, que interessam diretamente aos mais modestos cidadãos brasileiros.[42]

Marcelo Déda inscreveu a reforma do Judiciário no quadro geral das reformas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso e atacou seu caráter elitista e de subordinação às forças da globalização.

> Essas reformas modernizadoras do Judiciário, como já advertia Boaventura Santos, vêm apenas para trazer o último movimento de adequação do Estado brasileiro aos interesses da operação dos capitais internacionais, da incorporação do Brasil a uma internacionalização dos mercados, da chamada globalização... (...) Essa é a reforma do mercado. Não é a reforma do cidadão, porque a reforma do cidadão rima com democracia, modernidade, distribuição de justiça, acesso ao Judiciário. E a reforma do mercado rima com prazos rápidos, sentenças de mérito discutíveis e valores econômicos e financeiros triunfando sobre os direitos da nacionalidade, da cidadania.[43]

[42] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 4/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n.° 1.160/99, p. 44-45.
[43] *Idem*, *ibidem*.

Se havia um clima de tolerância e de busca do consenso no interior da comissão especial até aquele momento, com a aprovação do IInc ele se desfez totalmente, acirrando o conflito entre os partidos. Segundo o deputado sergipano, falando em nome de seus colegas de partido,

> a partir de agora esse processo de reforma assume outro rumo. E é meu dever, em nome do meu partido, junto com meus companheiros de bancada, combatê-lo sem trégua, inclusive com obstrução, com a disputa que for possível travar dentro das regras do parlamento. Ela desfigurou- se, e com ela não tenho mais compromisso.

Para completar, a versão introduzida no texto nem sequer aproveitou as propostas de Jairo Carneiro e de Aloysio Nunes Ferreira que ampliavam a lista de agentes legitimados a usar o IInc, restringindo-se àquelas poucas autoridades – ligadas ao executivo – da antiga proposta de Nelson Jobim.

1.4 "Arguição de relevância" ou demonstração de repercussão geral

A última, porém não menos importante proposta de reforma relativa à jurisdição política constitucional diz respeito à restrição do acesso dos recursos extraordinários ao Supremo Tribunal Federal.

Durante a década de 1990, os REx foram responsáveis por quase metade da movimentação processual do STF (48%), dentre 36 classes diferentes de processos distribuídos para julgamento.[44] No total, 172.809 REx foram distribuídos para julgamento entre 1990 e 2000. Esse número expressivo explica por que, do ponto de vista quantitativo, a crise do Supremo Tribunal Federal tem sido chamada também de "a crise do recurso extraordinário".

Como vimos, boa parte dos REx constitui-se de recursos repetidos, sobre causas já resolvidas pelo STF definitivamente, e foi essa repetição desnecessária que ensejou a proposta da súmula de efeito vinculante. Mas, além desse problema, muitos passaram a alegar que uma outra parte dos recursos extraordinários não tinha relevância suficiente para ocupar o tempo da mais alta corte de justiça do país, e que por esse motivo não deveriam ter acesso ao STF.

[44] Segundo dados colhidos no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, Supremo Tribunal Federal.

Antes da Constituição de 1988, o STF tinha como recusar a entrada de REx a partir da chamada "arguição de relevância". Esse dispositivo foi introduzido pelo "pacote de abril" de 1977 – durante o governo Geisel – e permitia ao STF estabelecer critérios de admissibilidade do recurso extraordinário, reservando-se o direito de julgar apenas os que considerava relevantes.

Assim como a avocatória, a arguição de relevância desapareceu com a Constituição de 1988, por ser considerada parte do "entulho autoritário". Da mesma forma, seu retorno ao ordenamento jurídico constitucional foi muito criticado por seu caráter centralizador e de passado condenável.

Tabela 6.
Arguição de relevância
ou repercussão geral dos recursos aos Tribunais Superiores.

Jairo Carneiro (PFL – BA)	Lei complementar estabeleceria requisitos adicionais de admissibilidade do recurso extraordinário em matéria processual	O equivalente para o STJ (recurso especial)
Aloysio N. Ferreira (PSDB – SP)	No recurso extraordinário, o recorrente deveria demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, a fim de que o Tribunal, em procedimento definido por seu regimento interno, examinasse a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros	O equivalente para o STJ (recurso especial)
Zulaiê Cobra (PSDB – SP)	Idem	O equivalente para o STJ (recurso especial) e para o TST (recurso de revista)
Texto aprovado na Comissão Especial	Idem	Idem
Texto aprovado em 1° e 2° turno na Câmara	Idem, porém o procedimento seria definido por lei do Congresso Nacional e não pelo Regimento Interno do Tribunal	Não menciona outros tribunais superiores

Como mostra a tabela 6, Jairo Carneiro firmou em seu projeto que lei complementar poderia estabelecer casos de inadmissibilidade do recurso extraordinário em matéria processual e foi além, ao propor o mesmo para o recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça. Segundo o então relator,

> a experiência evidenciou que se impõe a existência de norma de natureza constitucional permitindo ao Congresso Nacional estabelecer, de acordo com o prevalente interesse público, eventuais restrições ao

recurso extraordinário, atendendo ao fato de que, em muitos casos, o prolongamento da demanda gera grave dano ao direito da parte, sem que se manifeste na causa questão constitucional justificadora da utilização do recurso.[45]

E enquanto a referida lei não fosse aprovada pelo Congresso, a matéria poderia ser regulada pelo regimento interno dos próprios tribunais.

A partir do projeto de Aloysio Nunes Ferreira, o mecanismo redutor dos recursos aos tribunais superiores foi associado à ideia de demonstração da repercussão geral das questões constitucionais e legais discutidas no caso concreto. Segundo Aloysio Nunes, caberia ao próprio tribunal definir o procedimento de avaliação dessa repercussão, mas a rejeição do recurso só poderia se dar por maioria de 2/3 de seus membros.

Em seu relatório, Aloysio Nunes chamou a atenção para a crise dos tribunais superiores e a necessidade de se estabelecer "filtros" que recuperassem a capacidade decisória dessas cortes, ameaçadas de colapso pelo número elevado de recursos. Nas palavras do deputado, "urge, portanto, o estabelecimento de filtros para tais demandas, sob pena de perpetuar-se essa situação de completa banalização da jurisdição extraordinária".[46] Em apoio à sua tese, Aloysio Nunes citou a posição favorável do ministro Celso de Mello, do STF, que defendeu o retorno da arguição de relevância em audiência pública realizada pela comissão especial em 4/5/99. Celso de Mello lembrou o exemplo dos Estados Unidos, cuja Suprema Corte julga anualmente um número bastante reduzido de processos, justamente porque pode selecionar aqueles que considera relevantes para a ordem jurídica nacional, por meio do conhecido *writ of certiorari*.

Como as demais propostas de diminuição do acesso ao Judiciário, a modificação na sistemática dos recursos para os tribunais superiores foi criticada pela oposição, especialmente pela Ordem dos Advogados do Brasil. Reginaldo de Castro, presidente da OAB federal, considerando o conjunto das propostas de centralização do sistema judiciário, chegou a afirmar:

o que se está querendo impingir ao país, sem que a sociedade civil tenha sido esclarecida a respeito, é algo ainda mais nefasto que o

[45] Relatório do Deputado Jairo Carneiro, apresentado à Comissão Especial de Reforma do Judiciário em maio de 1996.
[46] Relatório do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, apresentado à Comissão Especial de Reforma do Judiciário em junho de 1999.

Pacote de Abril, de 1977, editado após o fechamento do Congresso pela ditadura militar do AI-5.[47]

No que diz respeito especificamente à arguição de relevância, Reginaldo de Castro não teve receio de denunciar a fragilidade do judiciário de primeira instância para justificar a manutenção do atual sistema de recursos aos tribunais superiores. Segundo Castro, "sabemos o quanto, no Brasil, a Justiça estadual é vulnerável ao poder político local. Basta ver as denúncias recém-examinadas pela CPI do Judiciário, no Senado". Com a arguição de relevância – argumentou o presidente da OAB federal –, correríamos o risco de as arbitrariedades cometidas na primeira instância não serem corrigidas pelos tribunais superiores.

Trocando em miúdos, eventual ofensa à lei federal ou à Constituição, em julgamentos nas instâncias estaduais (cujas fragilidades, repito, conhecemos), pode ser considerada 'irrelevante' nas instâncias superiores, e o recurso pode não apreciado no mérito. Terá o cidadão que se conformar com a decisão da Justiça estadual, muitas vezes produzida sob pressões e circunstâncias escusas.[48]

O curioso é que, quando as propostas de súmula de efeito vinculante e incidente de inconstitucionalidade estiveram em questão, essa mesma primeira instância do Judiciário foi considerada, pelos opositores da centralização, o estuário da independência judicial perante os tribunais superiores suscetíveis à pressão governamental.

Considerando as principais propostas de centralização da máquina judiciária, a necessidade de demonstração de repercussão geral dos recursos aos tribunais superiores foi a única acatada por Zulaiê Cobra. A deputada, que esteve ao lado da oposição na maior parte das questões, divergiu dela nesse ponto e adotou a ideia da repercussão geral não só para o STF, mas também para o STJ e o TST.

Na votação do relatório de Zulaiê Cobra na comissão especial, o deputado Marcelo Déda (PT-SE) apresentou destaque suprimindo a arguição de relevância para todos os tribunais superiores. José Roberto Batochio (PDT-SP) saiu em defesa da proposta do deputado petista, argumentando que a sobrecarga de trabalho das cortes superiores não era

[47] "A reforma do retrocesso", Reginaldo de Castro, *Folha de São Paulo*, 8/12/ 99, Opinião, p. 1-3.
[48] *Idem*, *ibidem*.

motivo legítimo para reduzir o acesso do povo a esses tribunais. Ironizando os defensores da proposta centralizadora, disse Batochio:

> Ah! Mas esses tribunais são muito importantes, são demasiado elevados para receberem pleitos de Josés, Severinos e Marias, ainda mais quando reclamam contra a negação de vigência de lei federal ou a violação ao Texto Magno! José, Maria, Severino e João não têm direito a frequentar o Supremo Tribunal Federal, não têm direito a frequentar o Superior Tribunal de Justiça nem os tribunais superiores, posto que essas cortes estão destinadas, Srs. deputados, a uma missão muito mais elevada: às grandes causas do capital, que provocam repercussão e até comoção na nossa economia. Estão destinadas e vocacionadas, essas cortes de justiça, a decidir os pleitos de interesse do governo, porque este, sim, é que importa e não o povo.[49]

Zulaiê Cobra, por sua vez, mesmo reconhecendo que as demais propostas de centralização tinham voltado ao texto da reforma por imposição do governo, manteve sua posição quanto à arguição de relevância, argumentando que seria antes uma forma de o Congresso Nacional regular a maneira como os tribunais superiores já vinham na prática afastando o julgamento de vários tipos de recursos. No final, a proposta de Marcelo Déda foi derrotada por 14 votos a 7, mantendo-se no texto a arguição de relevância para os recursos extraordinário (STF), especial (STJ) e de revista (TST).

1.5 Mecanismos da centralização: Resultado final da votação na Câmara dos Deputados e as mudanças paralelas no nível infraconstitucional

O projeto final da comissão especial de reforma do Judiciário expressou, exclusivamente, a vontade da maioria governista nos pontos mais importantes da discussão sobre o formato de nossa jurisdição política constitucional.

A Súmula de Efeito Vinculante foi aprovada para o STF e demais tribunais superiores, podendo ser instituída mediante aprovação por 2/3 dos membros do tribunal, subordinando os demais órgãos do Judiciário e da

[49] Reunião ordinária da comissão especial da reforma do poder Judiciário (PEC 96-A/92), em 4/11/99. Departamento de taquigrafia, revisão e redação da Câmara dos Deputados, n.° 1160/99, p. 9.

administração pública direta e indireta, em todos os níveis da federação. A Ação Declaratória de Constitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, foi mantida no texto constitucional. O Incidente de Inconstitucionalidade, duramente combatido pela oposição, também foi aprovado pela comissão especial na votação dos destaques ao relatório da deputada Zulaiê Cobra. Por fim, a necessidade de demonstração da repercussão geral dos recursos aos tribunais superiores, mais conhecida como arguição de relevância, também constou do projeto final de emenda constitucional.

O primeiro turno de votação da PEC 96/92 na Câmara dos Deputados ocorreu em 19/1/00, após acordo entre governo e oposição que mudaria mais uma vez os pontos básicos relativos à jurisdição política constitucional. Desta vez, coube ao governo ceder para conquistar o apoio de parte da oposição ao substitutivo aprovado na comissão especial. Apenas o PDT não aceitou os termos do acordo que tornou possível a aprovação do projeto de emenda constitucional, por 456 votos a favor, uma abstenção e 21 votos contrários (19 do PDT e 2 do PPB). As principais alterações decorrentes da negociação entre os partidos foram:

1) a SEV ficaria restrita à jurisdição constitucional, ou seja, somente o STF poderia editá-la e não mais os outros tribunais superiores, como constava do projeto final da comissão especial;
2) a ADC seria mantida, mas a lista dos legitimados a utilizá-la seria equiparada à da ADIN;
3) o Incidente de Inconstitucionalidade foi retirado do texto;
4) a arguição de relevância seria restrita aos recursos extraordinários do STF e não seria mais adotada pelo STJ e TST, como constava do projeto original. Além disso, os para- metros da "repercussão geral" dos REx não seriam mais definidos discricionariamente pelo próprio Supremo, mas teriam de ser regulamentados por lei complementar do Congresso Nacional.

Sobre esses quatro pontos nevrálgicos do projeto, afirmou Marcelo Déda (PT-SE): "o acordo ficou meio a meio. O governo estava ganhando

por quatro a zero. Agora está empatado em dois a dois".[50] O deputado do PT comemorou especialmente a retirada da avocatória do texto.

O acordo entre governo e oposição a respeito dos pontos da jurisdição política constitucional foi executado na semana seguinte (em 25/1/00) por meio da votação de destaques e emendas aglutinativas. A emenda que colocou a necessidade de lei complementar para definir detalhes da arguição de relevância foi apoiada por todos os partidos, à exceção do PDT (foram 401 votos a favor, 22 contra e 2 abstenções). A retirada da avocatória foi confirmada por 442 deputados contra 10 votos pela sua manutenção e 3 abstenções. Por fim, a SEV restrita ao Supremo Tribunal obteve o voto favorável de 391 deputados contra 24 (na maioria, pertencentes ao PDT).

A votação de outros destaques e emendas aglutinativas tomou conta dos meses de fevereiro a abril de 2000, e a redação final da PEC 92/96 aprovada em primeiro turno só se completou mesmo em 16 de maio. A aprovação em segundo turno ocorreu em 7 de junho e não chegou a alterar nenhum ponto do acordo firmado em janeiro, no que diz respeito aos aspectos da jurisdição política constitucional. A proposta encontra-se hoje (janeiro de 2001) no Senado Federal, aguardando parecer do relator Bernardo Cabral (PFL-AM), para depois seguir para votação em plenário, também em dois turnos. Não há nenhuma garantia de que o acordo realizado na Câmara dos Deputados seja mantido pelos partidos também no Senado Federal, podendo a jurisdição política constitucional receber novo tratamento, alterando mais uma vez seus pontos básicos.

A tabela 7 resume a evolução das principais propostas de concentração/centralização do sistema de justiça analisadas nesse capítulo. Como se pode ver, após o rolo compressor do governo ter passado sobre a comissão especial, restabelecendo os termos do antigo projeto de Jairo Carneiro, a votação do texto no plenário da Câmara permitiu à oposição o atendimento de parte de suas reivindicações. Em linhas gerais, as propostas de centralização da jurisdição ordinária foram abandonadas e no âmbito da jurisdição constitucional prevaleceu apenas as inovações da SEV e da arguição de relevância para recursos extraordinários. A ação declaratória de constitucionalidade não foi retirada do texto constitucional, como queria a

[50] Jornal *O Globo*, 20/1/2000, p. 10.

oposição, mas também seu primo-irmão – o incidente de inconstitucionalidade – não foi aprovado, como queria o governo.

Tabela 7
Propostas de concentração/centralização nos diferentes projetos de reforma do Judiciário

	Súmula de efeito vinculante do STF	*Jairo Carneiro*	*Aloysio Nunes*	*Zulaiê Cobra*	*Comissão Especial*	*Câmara dos Deputados*
Supremo Tribunal Federal	Incidente de inconstitucionalidade	X	X		X	X
	Ação Declaratória de Constitucionalidade	X	X		X	X
	Repercussão geral de recurso extraordinário (STF)	X	X	X	X	X
Tribunais Superiores (jurisdição ordinária)	Súmula de efeito vinculante dos tribunais superiores	X	X		X	
	Repercussão geral de recurso especial (STJ)	X	X	X	X	
	Incidente de interpretação de tratado ou de lei federal		X			

Em síntese, o acordo entre governo e oposição (excluindo o PDT) resultou até agora em maior concentração do sistema de controle constitucional no STF (embora incompleta) e no abandono da tentativa de centralização do sistema judiciário no nível dos demais tribunais superiores.

Descrito o longo percurso pelo qual passou a PEC 96/92 e seu resultado final na Câmara dos Deputados, cabe mencionar agora que o presidente e sua maioria parlamentar não ficaram imóveis diante do impasse na discussão sobre a reforma constitucional do Judiciário. No nível infraconstitucional, o governo logrou realizar mudanças tão sérias quanto as que estão sendo discutidas no âmbito da PEC 96/92. Duas delas merecem ser destacadas: a lei 9.868, de 10/11/99, e a lei 9.882, de 3/12/99.

A lei 9.868/99, destinada a regulamentar o processo de julgamento da ação declaratória de constitucionalidade e da ação direta de inconstitucionalidade

perante o STF, simplesmente estendeu o efeito vinculante da primeira para a segunda. Como vimos, o texto constitucional vigente trata desse efeito apenas para a ADC e não para a ADIN. Segundo a lei, cujo projeto foi iniciativa do Poder Executivo,

> a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Evidentemente, essa lei não passou despercebida pela oposição no Congresso Nacional, que denunciou a estratégia do governo de tentar implementar, pela via ordinária, propostas de mudanças no Judiciário que estavam empacadas no âmbito da reforma constitucional. No dia da votação do projeto que deu origem à lei, vários deputados de oposição criticaram duramente o executivo por essa manobra, dentre eles José Genoino (PT-SP):

> Se a Casa está discutindo uma emenda constitucional, que estabelece a súmula com efeito vinculante, mudando a Constituição, como é que nas ADINs se introduz um artigo com a súmula com efeito vinculante? O que nós queremos é chamar a atenção do Plenário para votar contra o projeto. Aqueles que não votarem contra, aceitem esse argumento para eliminar o art. 27, porque ele é abertamente inconstitucional, introduz a súmula com efeito vinculante nas ADINs. Isso é um equívoco, é uma tutela, é a centralização do Poder Judiciário nesse processo de sufoco dos juízes dos Tribunais Regionais. Tem de haver um debate estratégico sobre a reforma do Poder Judiciário. Não se pode tratar desse assunto em um projeto de lei complementar, e buscar, por vias indiretas, introduzir um conceito que fere a Constituição.[51]

Sintomaticamente, o relator do projeto de lei na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação foi o deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), partidário da concentração do controle constitucional no STF. Perante o plenário da Câmara, Aloysio rebateu as críticas da oposição e defendeu a aprovação da lei, argumentando que não fazia sentido haver diferença de tratamento entre ADC e ADIN:

[51] Sessão ordinária da Câmara dos Deputados, 19/01/99.

> Ora, as ADINs nada mais são do que Ações Declaratórias de Constitucionalidade com sinal trocado. Uma ação declaratória julgada improcedente declara inconstitucional, evidentemente, a lei que dela foi objeto. Espanta-me o fato de a oposição levantar esse argumento. A oposição quase diariamente bate às portas do Supremo Tribunal Federal, propondo ações diretas de inconstitucionalidade e, invariavelmente, pede liminares para que a decisão do Supremo Tribunal Federal iniba julgamentos em instâncias inferiores e a aplicação da lei por eles contestada pela Administração Pública. A oposição é a maior usuária desse instituto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujos efeitos agora querem restringir para que a Ação Direta de Inconstitucionalidade não tenha efeito nenhum, seja apenas uma mera declaração platônica, nefelibática, sem nenhuma eficácia na ordem jurídica. Não consigo entender a posição dos ilustres companheiros deputados da oposição. Sou pela manutenção do texto.[52]

Sob os protestos da oposição, a lei foi aprovada por 314 votos a 105, com duas abstenções, em 19/1/99. Encaminharam voto "sim" o PFL, PSDB, PMDB/PRONA, PPB, PTB e o líder do governo. Encaminharam voto "não" o PT, PDT, PSB e PCdoB. O PPS liberou sua bancada. O PT ainda tentou, via destaques, derrubar dois artigos da lei que considerava mais graves, além de inconstitucionais, mas não conseguiu. A votação da lei no Senado ocorreu dez meses depois, em 20/10/99, onde também foi aprovada. A sanção presidencial, com veto parcial, ocorreu em 10/11/99. Todavia, é importante também registrar atualmente a existência de uma ação direta de inconstitucionalidade contra a lei 9868/99 no STF, movida pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). A ADIN 2154-2 foi distribuída para o ministro relator Sepúlveda Pertence em 22/2/2000 e até janeiro de 2001 não havia sido julgada.

A lei 9.882/99 veio, por sua vez, regulamentar a chamada "arguição de descumprimento de preceito fundamental" (ADPF) prevista pela Constituição. Curiosamente, seu projeto original foi apresentado à Câmara dos Deputados pela ex-deputada Sandra Starling (PT-MG), em março de 1997. A intenção inicial era abrir mais uma porta de acesso ao STF para que atos ou omissões do poder público, que descumprissem preceitos fundamentais da Constituição, pudessem ser reparados. De certo modo, pode-se dizer que a APDF seria uma espécie mutante de ação direta para controle

[52] *Idem.*

concreto da constitucional idade dos atos do poder público, mais uma inovação nesse nosso tão criativo e já bastante complexo sistema de judicial review. Isto é, pela APDF, não seriam só leis abstratas que seriam levadas ao juízo constitucional do STF (como nos casos da ADC e da ADIN), mas omissões ou atos concretos da administração pública. Outra diferença importante que explica a ideia de mutação é que se trata de uma ação voltada para casos concretos, contudo utilizada por uma relação de agentes legitimados pela lei (a exemplo do que ocorre com a ADC ou com a ADIN). Em outras palavras, a APDF criaria um tipo novo de substituição processual, pela qual indivíduos poderiam ser representados por agentes políticos e entidades corporativas em ação direta perante o STF. Um passo extraordinário, sem dúvida, rumo à consolidação da judicialização da política no Brasil: toda e qualquer ação ou omissão políticas do poder público – legislativas ou de caráter administrativo – em desacordo com os preceitos fundamentais da Constituição poderiam ser levados à suprema corte.

Entretanto, durante sua tramitação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto de lei da deputada petista foi sucessivamente alterado a ponto de a ADPF finalmente instituída ter sido denunciada pela oposição como um tipo de incidente de inconstitucionalidade criado sorrateiramente por meio de lei ordinária, atendendo aos interesses do governo e contrariando o espírito da Constituição. A crítica da oposição recaiu especialmente sobre o dispositivo da lei que estabeleceu o uso da APDF "quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal" (incluídos os anteriores à Constituição), podendo a concessão de liminar pelo STF suspender os julgamentos em andamento nas demais instâncias do Judiciário, até a decisão final do Tribunal sobre a questão constitucional levantada.

Na realidade, a lei 9.882/99 terminou refletindo essa duplicidade de interesses do governo e da oposição e é bem provável que o novo instrumento venha a ser útil para ambos: a oposição poderá usá-lo para ampliar o combate ao governo na arena judicial e o governo poderá empregá-lo para tentar atalhar o sistema judiciário até a suprema corte, e dela ouvir um pronunciamento definitivo sobre causas relevantes. Pela lei, poderão arguir o descumprimento de preceito fundamental os mesmos

autorizados a usar a ação direta de inconstitucionalidade.[53] Mas tudo isso vai depender do julgamento da ADIN 2.231-8 pelo STF, movida pelo Conselho Federal da OAB contra a íntegra da lei 9.882/99. A ação foi distribuída para o ministro relator Néri da Silveira em 27 de junho de 2000 e até fevereiro de 2001 não havia sido julgada.

Essas e outras mudanças legislativas infraconstitucionais[54] estão passando ao largo da reforma constitucional do Judiciário e nem por isso seu impacto sobre a jurisdição política constitucional pode ser considerado menor, como vimos. Aos poucos, elas parecem levar a maior concentração do sistema de controle constitucional no STF, embora ampliem ao mesmo tempo as formas de acesso direto ao tribunal.

Nessa perspectiva, caso o Senado Federal mantenha os termos da PEC 92/96 aprovada pela Câmara dos Deputados, o STF será fortalecido e sairá da reforma como quase corte constitucional, na medida em que poderá editar as súmulas de efeito vinculante e selecionar os recursos extraordinários que avaliar, com base em critérios a serem estabelecidos em lei, relevantes para a ordem jurídica nacional.

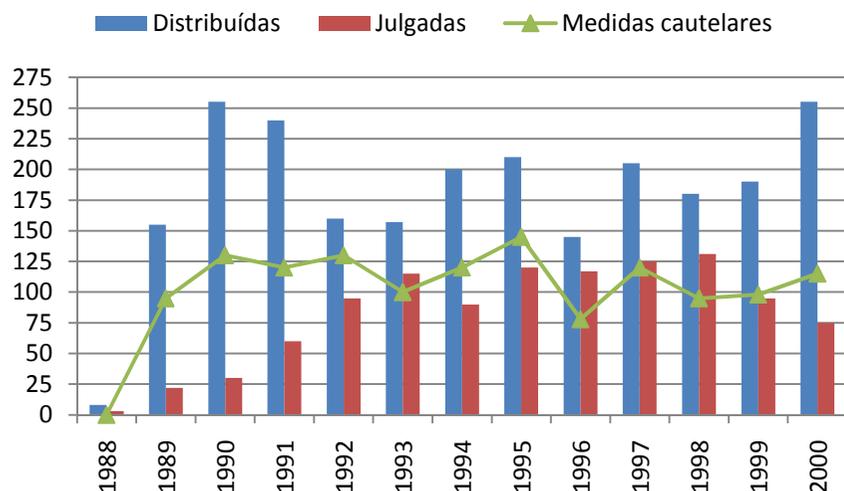
Apesar da não adoção do incidente de inconstitucionalidade, tais mudanças reforçariam o papel político do STF como corte de revisão judicial direta dos atos dos demais poderes. Desconsiderando os efeitos dessas mudanças na distribuição de poder no interior do Judiciário, pode-se afirmar que esse reforço confirmará o modelo democrático constitucional adotado em 1988, que elegeu o campo da Justiça como esfera de recurso dos derrotados na arena política. É possível prever, até, que essa maior concentração do sistema de controle constitucional dará maior visibilidade ao STF do que ele já possui hoje – como órgão de cúpula do Judiciário e guardião da Constituição –, uma vez que suas decisões passarão a ter alcance que não têm atualmente. Isso,

[53] A lei aprovada era mais radical nesse ponto: ela autorizava "qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público". Ao sancionar o texto, o presidente da República vetou essa parte, alegando que o acesso individual ao STF inviabilizaria o trabalho da corte e que a lista de agentes legitimados já estava de bom tamanho. De qualquer forma, permaneceu no texto que qualquer cidadão pode representar ao Procurador Geral da República para que ele entre com arguição de descumprimento de preceito fundamental no Supremo, em defesa dos seus direitos.

[54] Poderíamos mencionar ainda a lei 9.756/98, que agilizou o julgamento de recursos nos tribunais superiores, e a MP 2.102-27 que dificultou a concessão de liminares contra o governo, permitindo ao executivo pedir diretamente aos tribunais superiores a suspensão daquelas concedidas em instâncias inferiores.

sem dúvida, se a concomitante ampliação das formas de acesso direto que vem acompanhando essa concentração não inviabilizar, por sobrecarga de processos, essa mesma corte suprema.

Nessa perspectiva, é provável que aspectos hoje menos discutidos ganhem relevo com o fortalecimento do STF como corte constitucional. Dois deles podem ser mencionados. O primeiro diz respeito ao fato de que a sobrecarga de trabalho do Tribunal, associado à emergência das causas que costumam bater às suas portas têm levado o STF a antecipar o conteúdo provável de suas decisões finais de mérito, por meio do julgamento de medidas cautelares, com mais frequência do que o princípio da segurança jurídica recomendaria.

Gráfico 4
Ações Diretas de Inconstitucionalidade distribuídas e julgadas, e medidas cautelares (1988-2000).

Como mostra o gráfico 4, no país das medidas provisórias, também as decisões sobre a inconstitucionalidade das leis e atos normativos (incluídas aí as próprias medidas provisórias), por parte do STF, têm sido majoritariamente marcadas pelo caráter provisório resultante do julgamento das medidas cautelares associadas às ações principais. Do total de ADINs distribuídas anualmente para julgamento no STF entre 1989 e 2000, apenas

49% delas foram julgadas no mérito. Ou seja, do total de demandas constitucionais submetidas pela via direta ao tribunal até o ano passado, somente a metade havia sido resolvida definitivamente. Enquanto isso, no mesmo período, o Tribunal julgou 57% de medidas cautelares relativas às mesmas ações distribuídas para julgamento. Embora não se possa fazer uma análise de desempenho ano por ano, a partir dos dados disponíveis, é possível observar que o julgamento de cautelares acompanha as curvas de crescimento e declínio do número de processos distribuídos [55]. Em nenhum dos anos analisados, o julgamento de cautelares foi inferior a 45% do total de ações distribuídas no mesmo ano, o que nos permite dizer que o controle constitucional pela via direta tem operado com respostas rápidas, porém precárias em função de seu caráter provisório. Em contrapartida ao grande volume de medidas cautelares, houve anos (logo após a promulgação da Constituição de 1988) nos quais o número de julgamentos de mérito ficou em 12% do total de ADINs distribuídas. O ano em que a relação entre ações julgadas e ações distribuídas foi mais favorável ao tribunal foi 1996, com índice de 77%. Todavia, de 1998 para cá essa relação veio se agravando novamente a ponto de cair para 31% em 2000.

É provável que a diminuição do acesso dos recursos extraordinários ao tribunal (caso a arguição de relevância seja aprovada), bem como a transferência de algumas de suas competências para o STJ, façam com que o STF tenha condições de melhorar seu desempenho na solução dos conflitos constitucionais que chegam ao Tribunal pela via direta, apesar de ser possível prever que novos tipos de demandas apareçam por conta da instituição das súmulas de efeito vinculante (pedindo tanto sua edição quanto revisão e cancelamento). Seja como for, o projeto aprovado na Câmara dos Deputados tratou de impor um prazo de validade para medidas cautelares concedidas nas ações diretas de inconstitucionalidade – 120 dias –, o que obrigará o tribunal a se manifestar sobre o mérito das ações mais cedo do que ele vem fazendo hoje.

O segundo aspecto que ganhará maior relevo, caso as medidas de concentração do controle constitucional sejam aprovadas, é a forma de

[55] Não se pode construir uma medida de desempenho anual do STF simplesmente subtraindo-se o número de julgamentos do número de processos distribuídos. Como o próprio gráfico 4 sugere, grande parte das ações distribuídas somente é julgada nos anos seguintes, a ponto de o cálculo global para o período analisado indicar o julgamento de apenas metade do que foi distribuído.

escolha dos ministros do STF. Como vimos, boa parte da oposição ao controle constitucional concentrado baseia- se na desconfiança quanto à real capacidade de o Supremo Tribunal manter-se equidistante dos interesses em conflito, quando o governo é parte envolvida. Ao longo da discussão sobre a PEC 96/92, várias propostas alterando a sistemática de escolha dos ministros do STF, bem como substituindo a vitaliciedade por mandatos temporários foram feitas, porém nenhuma delas foi acatada por nenhum dos três relatores. O PT, por exemplo, que havia sugerido a adoção do efeito vinculante apenas das declarações de inconstitucionalidade do STF, propôs uma fórmula que permitiria a renovação mais frequente da composição do Tribunal e a necessidade de uma maioria política qualificada para a nomeação de ministros.[56]

As últimas nomeações realizadas para o STF foram cercadas de polêmica. Em 1990, Collor de Mello foi criticado por nomear seu primo Marco Aurélio de Mello, então ministro do Tribunal Superior do Trabalho. Em 1994, Itamar Franco foi criticado por nomear o então ministro da Justiça, Maurício Corrêa. Em 1997, Fernando Henrique Cardoso foi criticado por nomear o então ministro da Justiça, Nelson Jobim. A respeito desse último caso, afirmou o jurista Dalmo Dallari, em combatente artigo sobre a proposta de criação das súmulas vinculantes:

> por último, é importante não esquecer que o presidente da República acaba de pôr no STF seu ex-ministro da Justiça, Nelson Jobim, que, afrontando a ética, vem decidindo sobre seus próprios atos e sobre aqueles que preparou para o presidente, além de adotar o inusitado comportamento de 'líder do governo' no tribunal (DALLARI, 1997).

As críticas feitas a essas nomeações e a alegação de proximidade indesejável entre os tribunais e o poder executivo levaram a deputada

[56] Segundo a proposta do PT, as atribuições do Supremo seriam reduzidas às questões constitucionais e o restante seria transferido para o Superior Tribunal de Justiça. Os ministros do Tribunal, que passaria a se chamar "Supremo Tribunal Constitucional", não seriam mais vitalícios e teriam mandato de nove anos (com renovação de 1/3 a cada quatro anos), sendo nomeados pelo presidente, mas com aprovação de 3/5 de cada uma das casas do Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta. Tais mudanças teriam o efeito de valorizar o peso da minoria política na escolha dos ministros, além de permitir trocas um pouco mais frequentes com a introdução de mandatos fixos. Para se ter uma ideia, se a regra atual fosse o mandato de nove anos, apenas três dos atuais onze ministros do STF estariam no cargo. Os demais estão há mais de nove anos no tribunal, havendo casos como o de Néri da Silveira e Moreira Alves que estão no Supremo há 20 e 25 anos, respectivamente.

Zulaiê Cobra a propor em seu relatório a introdução de uma "quarentena prévia", que não seria de 40 dias, mas de três anos para os candidatos a vagas em quaisquer tribunais do país. Segundo a proposta da relatora, aprovada pela comissão especial, não poderia ser

> nomeado para cargo em qualquer tribunal e no Conselho Nacional de Justiça aquele que, nos três anos anteriores, tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado, secretário de Estado, procurador geral da República, procurador geral de Justiça, advogado geral da União, presidente dos Conselhos da Ordem dos Advogados do Brasil e seus respectivos conselheiros.

O efeito prático e provável dessa medida seria reduzir o contingente de candidatos a assumir uma vaga no STF aos membros da própria magistratura ou juristas de notável saber jurídico, desde que não fossem conselheiros da OAB. Em contrapartida, o projeto de Zulaiê Cobra estabelecia também a "quarentena posterior", pela qual membros da magistratura ficariam impedidos de exercer a advocacia por três anos, desde o afastamento do cargo, no âmbito da respectiva jurisdição. Segundo Zulaiê,

> com essas medidas, pretendemos, em nome da moralidade administrativa e da necessária' isenção dos órgãos judicantes, combater eventuais influências que essas autoridades possam exercer, seja para o acesso a cargos em tribunais de segundo grau na União ou nos Estados, seja, já no exercício da advocacia, dentro dos tribunais aos quais pertenceram.[57]

A "quarentena prévia" estava no texto base aprovado em 19 de janeiro de 2000, pelo plenário da Câmara dos Deputados, mas um destaque apresentado pelo PFL em 4 de abril derrotou a proposta. Os partidos de oposição conseguiram apenas 106 votos a favor enquanto os governistas reuniram 246 votos contra a "quarentena". Além do líder do governo, encaminharam voto "não" os blocos PSDB-PTB, PMDB-PST-PTN, e o PFL e PPB. Seus líderes, com destaque para Ibrahim Abi-Ackel, do PPB-MG, argumentaram que seria um grande desperdício impedir os ocupantes de cargos públicos de grande relevância de assumir vagas nos tribunais. Segundo Abi-Ackel, confrontando os que defendiam a "quarentena" para evitar "contaminação" entre os poderes,

[57] Relatório da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, apresentado à Comissão Especial de Reforma do Judiciário em 14/9/99.

> o detentor de mandato eletivo não se contamina: ele aprende, torna-se experiente, alcança visão mais alongada e abrangente dos problemas nacionais. O que devíamos fazer era exatamente o contrário, ou seja, proibir que sejam elevados à condição de membros dos Conselhos Nacionais aqueles que não têm experiência da vida pública, que nunca foram eleitos para coisa alguma, que nunca exerceram cargo algum e cuja preocupação dominante tenha sido sempre exclusivamente a do seu lucro pessoal, a das vantagens do exercício do poder privado. Essa proibição é ainda um erro de filosofia, porque contém a lógica falsa da generalização. É possível que se aponte aqui ou ali um homem público detentor de mandato ou membro do Poder Executivo que não mereça realmente ser alçado à condição de membro desses Conselhos. Mas denegrir e impedir a todos significa vedar o concurso da experiência, da dedicação e do apreço pelo serviço público em nosso País.[58]

PT, PDT, PPS, PV e os blocos PSB-PCdoB e PL-PSL orientaram seus deputados a votar a favor da "quarentena", mencionando, como fez Batochio (PDT-SP), a necessidade de estabelecer

> esse interstício, em defesa da própria dignidade da magistratura, para que não sejamos constrangidos a ouvir expressões como 'o líder do governo no tribunal tal'. É importante que a Justiça seja imparcial e pareça imparcial. É necessário e indispensável que a Justiça se apresente como absolutamente desvinculada dos outros Poderes, para exercer a tarefa de controlar o ato ou os atos dos demais Poderes. Não é possível que isso aconteça desinteressada e imparcialmente, quando o cidadão, ontem, era líder do governo no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, ou ministro do governo, e, amanhã, estará julgando causas em que é interessado este mesmo governo.[59]

Mas os esforços dos partidos de oposição e de Zulaiê Cobra não foram suficientes para conseguir a aprovação da medida. Já a "quarentena posterior", que impede os juízes de exercer a advocacia por três anos, desde o afastamento do cargo, no âmbito da respectiva jurisdição, foi aprovada e consta do projeto enviado ao Senado Federal.

De qualquer modo, é bastante provável que um eventual reforço do papel político do Supremo Tribunal Federal torne mais intensa a discussão sobre os critérios de escolha dos seus ministros, suas garantias e imunidades.

---

[58] Sessão ordinária da Câmara dos Deputados. 4/4/2000.
[59] *Idem.*

Por último, cabe lembrar a possibilidade de a caracterização do debate sobre a reforma judiciária quanto a posições pró e contra a centralização/concentração do sistema judicial ser insuficiente. Embora pouco debatida até agora, existe uma dimensão transversal do mesmo problema que merece ser destacada: afinal, quanto de transferência horizontal de poder normativo ocorrerá do Legislativo e Executivo para o Judiciário, caso medidas de reforço do controle constitucional sejam adotadas? Aqueles que hoje pregam a concentração do poder de revisão judicial das leis no STF buscam se livrar do incômodo causado pelo lado difuso do sistema e imaginam que isso reforçará a governabilidade. Todavia, parecem desconsiderar que estão fortalecendo um órgão que se encontra fora da arena política e se destina a acolher as demandas das minorias políticas, convertidas em questões judiciais depois de derrotadas como propostas políticas. Em outras palavras, a concentração do controle constitucional no STF pode ter um efeito oposto àquele pretendido por seus partidários.

Do outro lado, a oposição tem atuado para maximizar a função contramajoritária do sistema de controle constitucional, desconsiderando a possibilidade de um dia ela própria se tornar maioria política. Ela se apegou ao modelo atual de revisão judicial das leis, defendeu o lado difuso do sistema e propôs a extinção da intrusa Ação Declaratória de Constitucionalidade, como formas de reforçar a base da pirâmide judiciária, convertida em aliada estratégica na luta contra o governo. A valorização da judicialização da política pela oposição ficou evidente também pela proposta de Zulaiê Cobra de transformar o STF em uma espécie de "legislador suplementar", por meio de mudanças no Mandado de Injunção (MI). Como se sabe, o MI foi criado pela Constituição de 1988 como meio de acionar o STF, "sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania" (art. 5º, LXXI da CF).

Entretanto, ao apreciar os primeiros casos, o STF entendeu que seu papel estaria limitado, pelo princípio da separação de Poderes, a declarar a inexistência da norma regulamentadora, sem apontar solução concreta para a omissão do legislador. Muitos consideraram esse posicionamento tímido demais e afirmaram que a corte poderia ter adotado uma postura mais arrojada diante das lacunas legislativas que impedem a plena efetivação dos direitos constitucionais. A autolimitação imposta pelo Supremo diante do MI tem sido discutida desde aquele momento e chegou a ser objeto de propostas de emenda

constitucional durante a revisão de 1993-94. À época, o relator Nelson Jobim negou-se a reforçar o papel do STF nos casos de omissão legislativa, quando provocado por mandado de injunção ou por meio das chamadas ações de inconstitucionalidade por omissão. Nelson Jobim chamou de "quase delirantes ou verdadeiramente oníricas as propostas destinadas a conferir ao Supremo Tribunal Federal poderes de substituir o próprio legislador, no caso de omissão inconstitucional". E completou:

> Se o exercício da atividade rotineira do judiciário mostra-se hábil a provocar tantas incompreensões, é fácil imaginar o grau de reação que seria despertado se este, ao lado da função de legislador negativo, passasse a desempenhar também atribuição de legislador positivo.[60]

Zulaiê Cobra adotou posição inversa à de Nelson Jobim, propondo que se acrescentasse ao inciso LXXI do artigo 5.º da CF a competência do STF para suprir efetivamente a falta da norma no caso concreto, substituindo o legislador "omisso". Todavia, um destaque do seu próprio partido – o PSDB – apresentado à comissão especial em 21 de outubro de 1999 pediu a supressão da proposta da relatora. Após intenso debate entre os partidos governistas e os de oposição, a votação terminou empatada em 13 a 13. Zulaiê Cobra, que em função do cargo de relatora detinha a prerrogativa do voto de Minerva, desempatou em favor de seu projeto, atribuindo ao STF o papel de legislador suplementar no caso de mandados de injunção. Essa vitória apertada, como seria possível prever, não se sustentou no plenário da Câmara dos Deputados, no qual os partidos governistas voltaram à carga, derrotando a proposta por meio da votação de destaque em 2 de fevereiro de 2001. A oposição conseguiu 149 votos e os governistas, 301.

Enfim, o quadro que acabamos de montar sobre a jurisdição política constitucional assemelha-se a um canteiro de obras bastante caótico. Sobre as fundações contraditórias da Constituição de 1988, que nos legou um sistema híbrido de controle da constitucionalidade, governo e oposição disputam a direção para a qual querem fazer pender o edifício institucional do Judiciário. O aparente impasse decisório por vezes é quebrado com o surgimento repentino de um novo mecanismo, como a ação declaratória de constitucionalidade em 1993 ou a arguição de descumprimento de preceito fundamental em 1999. Porém, tais improvisações não refletem um projeto

[60] Congresso Nacional. Revisão da Constituição Federal. Parecer n.° 27, de 1994-RCF (arts. 101 a 103). *Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal.* p. 32.

harmônico e coerente e terminam por provocar novas instabilidades no edifício judiciário. E eis que, depois de oito anos, o plano de reforma das fundações é finalmente aprovado na primeira etapa, mas a falta de consenso em torno de suas linhas básicas levou a Câmara dos Deputados a tentar combinar tendências contraditórias. Sobre o resultado final dessa reforma constitucional – caso o Senado Federal ratifique o projeto da Câmara – podem-se levantar duas dúvidas e uma certeza: não se sabe se o novo formato da jurisdição política constitucional reforçará a governabilidade do país nem se a sociedade sairá beneficiada com a diminuição da lentidão judiciária. A única certeza é de que teremos a jurisdição política constitucional mais complexa do mundo, o que não deve ser motivo de orgulho.

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

Maria Tereza Sadek

Dentre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos têm provocado tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo deste poder e, na eventualidade de sua aprovação, sua composição. Este mecanismo é visto e defendido por alguns como um remédio capaz de extinguir, de uma só vez, vários males, da morosidade da justiça até comportamentos pouco idôneos, passando por um uso mais racional de recursos e garantia da autonomia política da magistratura. Por outro lado, tem encontrado adversários ferrenhos, sendo considerado impróprio e até mesmo capaz de ferir um princípio constitucional básico: a independência entre os Poderes de Estado.

A rigor, nos últimos anos, a concepção sobre o controle externo do Judiciário sofreu várias mudanças, tanto no que se refere às suas atribuições quanto no que diz respeito à sua composição. Simplificando, há quem sustente que, após tantas modificações, o organismo concebido com a finalidade de exercer controle externo sobre o Judiciário transformou-se, desfigurou-se, deixando, até mesmo, de ser um órgão externo e perdendo toda e qualquer condição de zelar pela magistratura. Vale a pena, pois, recuperar os argumentos, expondo as diferentes propostas, os principais pontos de acordo e desacordo, desde o projeto de relatoria do deputado federal Jairo Carneiro até o texto aprovado na Câmara dos Deputados em 2000. Na exposição dos projetos, dois aspectos serão contemplados: em primeiro lugar, as competências de uma instituição criada com o objetivo de controlar o Poder Judiciário, e, posteriormente, a composição deste órgão.

Esses projetos, é claro, não resultaram da imaginação criativa de parlamentares e tampouco de conchavos entre deputados federais. As propostas de emenda à Constituição refletem discussões que adentraram o Parlamento, envolvendo representantes do povo no Legislativo, autoridades ligadas ao Executivo, juristas, lideranças da sociedade civil e integrantes das

distintas instituições que compõem o sistema de justiça. Na segunda parte deste artigo procuraremos sistematizar as diferentes posições, salientando tanto os argumentos favoráveis como as resistências à oportunidade de criação de um órgão encarregado de zelar pelo Poder Judiciário.

2.1 Propostas

A Constituição de 1988, em seus 245 artigos, não reservou nenhuma determinação sobre alguma forma de controle externo do Poder Judiciário. Esse tema, contudo, tal como já havia ocorrido durante os trabalhos da constituinte, reapareceu numerosas vezes. Desde a primeira proposta de reforma do capítulo referente ao Judiciário, foi sugerida a criação de um órgão com a atribuição de exercer o controle externo deste Poder. Efetivamente, em todos os projetos de reforma do sistema de justiça – dos relatores Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra – reservou-se um artigo para um organismo encarregado de exercer alguma forma de fiscalização sobre o Poder Judiciário.

Ao longo dos anos ocorreram dois movimentos, em certa medida, complementares: de um lado, fortaleceram-se os argumentos a favor da criação de uma instituição para exercer o controle externo, acentuando-se os limites de sua intervenção; e, de outro, houve uma considerável diminuição no grau de resistências à criação de uma instituição com poderes de supervisionar a magistratura. Os indicadores a este respeito são eloquentes. Assim, enquanto no início dos anos 90 temia-se que um organismo dessa natureza pudesse ferir de morte a independência entre os Poderes e a autonomia do Judiciário, no final da década os argumentos dominantes passaram a sublinhar o caráter democrático e republicano desta inovação. Da mesma forma, cresceram significativamente as manifestações de apoio, até mesmo no interior da magistratura (tema da segunda parte deste texto).

Passemos ao exame dos diferentes projetos de criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, que chegaram a ser formalizados e apresentados na Comissão encarregada de analisar a Emenda à Constituição n.° 96-A, de 1992 – Estrutura do Poder Judiciário.

2.1.1 Competências

A definição de competências está estreitamente relacionada à discussão sobre a amplitude do organismo encarregado de exercer o controle sobre o Judiciário. Dessa forma, o rol de atribuições tende a crescer e a incidir sobre temas mais centrais quanto mais a caracterização da instituição aproxima-se de um órgão de fiscalização e de cobrança de responsabilidades. E, inversamente, serão mais estreitas as atribuições quanto menores e menos centrais as áreas sobre as quais têm poder de monitorar e aplicar sanções.

Observe-se que, pelo menos desde 1995, quando foi apensada à Proposta de Emenda Constitucional n.° 96-A relativa ao Poder Judiciário a PEC n.° 112-A, de autoria do deputado José Genoino, em todos os projetos aparece um órgão com atribuições de controlar o Poder Judiciário. Nos três projetos essa instituição recebe o mesmo nome: Conselho Nacional de Justiça. Haveria, para além da igualdade na denominação, diferenças substanciais entre os vários projetos?

No projeto de relatoria do deputado federal Jairo Carneiro (PFL-BA), consta do artigo 108, no seu parágrafo de número 6:

> a) compete ao Conselho, além de outras atribuições que lhe forem conferidas no Estatuto da Magistratura:
> b) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentadores no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
> c) elaborar o seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, podendo servir-se de infraestrutura de apoio, de instalações e de serviços, e requisitar pessoal, a este fim, dos demais órgãos do Poder Judiciário;
> d) zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
> e) processar e julgar as reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correcional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares e determinar, pelo voto da maioria absoluta, a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais, a suspensão e a remoção e aplicar outras sanções administrativas previstas no Estatuto da Magistratura, assegurada sempre a ampla defesa do acusado;
> f) representar ao Ministério Público, quando verificar a existência de crime de ação pública, nos autos ou papéis de que conhecer;
> g) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
> h) fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração;
> i) elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, devendo integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa;
> j) definir e fixar; com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, planos de metas e o planejamento estratégico, e planos e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça;
> k) manter o banco de dados do Poder Judiciário, contendo a integralidade das informações concernentes a número de magistrados, qualificação, unidades judiciais e sobre os serviços e o pessoal dos órgãos do Poder, como instrumento essencial de planejamento;
> l) manter centro nacional destinado à formação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, e ao desenvolvimento da administração e da pesquisa judiciárias, com função inclusive de reconhecimento, coordenação e supervisão das escolas e de cursos da magistratura do país;
> m) elaborar, com a participação dos demais órgãos do Poder Judiciário, o Código de Ética do Juiz Brasileiro;

n) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentários e manifestar-se de ofício ou mediante consulta sobre os planos e programas de investimentos dos órgãos do Poder Judiciário;
o) facultativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a carreira de magistrado, organização e funcionamento do Poder Judiciário, e a prevista no art. 96, parágrafo.

Como se depreende dessa longa lista de competências, o Conselho é um órgão com atribuições bastante amplas, possui recursos de poder e capacidade de forçar o cumprimento de suas deliberações, impondo sanções. Algumas de suas competências esbarram ou sobrepõem-se àquelas das corregedorias já existentes nos tribunais. Por outro lado, ao assegurar o direito de ampla defesa, aponta para um problema de difícil solução: a realização desse direito dá-se no interior do próprio Judiciário.

O projeto do deputado Jair Carneiro preocupou-se ainda em formalizar e especificar as atribuições do ministro corregedor. Seriam elas:

1. exercer funções executivas do Conselho e de inspeção, auditoria e correição geral;
2. designar magistrados, mediante requisição, cometendo-lhes os exercício de atribuições determinadas, inclusive nos estados, no Distrito Federal e nos territórios, e requisitar servidores de juízos ou tribunais;
3. praticar atos que forem autorizados pelo Conselho.

O texto refere-se, ainda, à obrigatoriedade de tornar públicas as decisões do Conselho. Nessas publicações deverão constar as providências para a aplicação das sanções cabíveis. Estabelece, também, que as decisões do Conselho somente serão impugnáveis mediante mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal. Em seguida, são listados os agentes com legitimidade de dirigir-se ao Conselho, sobre qualquer matéria de sua competência. São eles: mesa do Senado Federal; mesa da Câmara dos Deputados; mesa da Assembleia Legislativa; os tribunais; o procurador-geral da República; o advogado-geral da União; o defensor público-geral da União; o procurador-geral de justiça de estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral ou o advogado-geral de estado e do Distrito Federal; o defensor público-geral de estado e do Distrito Federal; o Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; a entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal

Federal. Consigna que as reclamações ou representações temerárias serão punidas e, por fim, dedica um parágrafo para indicar que o Supremo Tribunal Federal é a instância competente para processar e julgar os membros do Conselho, nos crimes de responsabilidade, à exceção de seu presidente.

O projeto assinado pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) conserva grande parte das competências listadas no projeto anterior, embora apresente um texto mais sintético. Desapareceram nessa última proposta os itens referentes à elaboração do regimento interno; à fiscalização da observância das normas constitucionais sobre os limites de remuneração; à definição e fixação de planos de metas e planejamento estratégico; à manutenção do banco de dados.[61] Da mesma forma, foi subtraída do texto a exigência de voto da maioria absoluta dos membros do Conselho para a determinação da perda de cargo, tal como constava do projeto do deputado Jairo Carneiro. Nesse sentido, tornou-se mais fácil o processo de tomada de decisão.

Por outro lado, passaram a fazer parte do texto o procedimento para a escolha do corregedor, bem como suas qualificações, além de suas atribuições. O corregedor deixou de ser uma indicação do presidente do Conselho (que, no caso do projeto anterior, coincidia com o presidente do Supremo Tribunal Federal), tornando-se eleito pelo colegiado de membros. Estabelece o parágrafo 40:

> O Conselho escolherá, em votação secreta, um Ministro corregedor, dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, que ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:
> a) receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e as serviços judiciários;
> b) exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;
> c) requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive nos estados, distrito federal e territórios.

[61] Observe-se que o "enxugamento" de competências ou de definições não significa apenas tornar o texto menos longo, ou a diminuição dos possíveis pontos de atrito. Na maior parte das vezes, este procedimento tem por objetivo resguardar nas mãos do Legislativo certas funções e atribuições.

Três aspectos chamam a atenção: a) o estabelecimento em texto constitucional do procedimento de escolha do ministro- corregedor; b) a obrigatoriedade de que o preenchimento desse posto recaia exclusivamente sobre ministros do Superior Tribunal de Justiça; c) a determinação de que qualquer interessado pode levar reclamações ou denúncias ao Conselho e não apenas, como dispunha o texto anterior, certos agentes públicos. Finalmente, cabe ressaltar que o parágrafo 5.º dispõe que oficiarão no Conselho o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados.

O projeto apresentado pela deputada federal Zulaiê Cobra (PSDB-SP) especifica, já no corpo do texto do parágrafo referente às competências do Conselho, que se trata de exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e de zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Reza o texto:

> Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

Ressalte-se que é a primeira vez que a palavra "controle" passa a fazer parte de uma proposta de emenda à Constituição relativa ao Judiciário.

Além dessa alteração, as demais não dizem respeito às competências do Conselho Nacional de Justiça – uma vez que é praticamente mantido, nesse aspecto, o texto do relator anterior –, mas ao ministro corregedor. Não consta do projeto da deputada Zulaiê Cobra a forma de escolha desse conselheiro, tal como aparecia no projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira. Afora isso, no texto da deputada o titular desse posto passa a ser escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal e não mais dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Esse mesmo parágrafo determina, ainda, que será vedada a recondução do ministro corregedor, mantendo as mesmas atribuições que constavam do projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira.

A principal novidade na proposta da deputada Zulaiê Cobra está na obrigatoriedade de a União criar nos estados, até mesmo nos territórios e no distrito federal, ouvidorias com a atribuição de receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, podendo representar diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Após as discussões na Comissão e a votação no plenário da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n.° 96-A-92 recebeu a redação transcrita a seguir, no que se refere às competências do órgão encarregado de exercer o controle externo. Como se poderá observar, as mudanças ocorreram na ampliação da lista nominal dos órgãos sujeitos a controle – serviços auxiliares, serventias e prestadores de serviços notariais e de registro; na inclusão da obrigatoriedade de apresentação de relatório estatístico semestral sobre processos e sentenças prolatadas; na indicação de um ministro do Superior Tribunal de Justiça para o cargo de Ministro corregedor. Diz o texto:

> Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:
>
> I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
>
> II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
>
> III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, a remoção, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
>
> IV – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII– elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§5º O ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de ministro corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I – receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários.

II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III – requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de Juízos ou Tribunais, inclusive nos estados, distrito federal e territórios.

§6° Junto ao conselho oficiarão o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

É possível afirmar que, embora os três projetos, como um todo, tenham orientações muito distintas,[62] no que se refere ao órgão encarregado

[62] Do ponto de vista da orientação, é possível sustentar que os projetos de Aloysio Nunes Ferreira e de Zulaiê Cobra são radicalmente distintos. Enquanto na proposta de Aloysio Nunes Ferreira há um fortalecimento dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, no texto elaborado por Zulaiê Cobra são valorizadas as possibilidades de interposição de recursos e, consequentemente, de fortalecimento das instâncias.

de exercer o controle sobre o Judiciário, as diferenças são menos acentuadas. Não resta dúvida de que o Conselho Nacional de Justiça, desde sua primeira formulação até o formato final consagrado em votação na Câmara dos Deputados, é uma instituição com capacidade de velar pelo Poder Judiciário, possui recursos de poder e meios para fazer valer suas decisões. Questão mais difícil de resolver, entretanto, seria caracterizar se se trata realmente de um órgão externo ou se a sua composição apontaria para a criação de um organismo de controle, mas constituído fundamentalmente por integrantes do próprio Judiciário.

2.1.2 Composição

Uma vez definidas as atribuições, observemos como seria a composição deste órgão nos diferentes projetos. A lista dos integrantes e, mais do que isto, o peso relativo de cada uma das categorias é um elemento central na proposta. Pois, teoricamente, ainda que possa ser atribuído à instituição um poder praticamente incontrastável, este poder terá maiores ou menores implicações de acordo com a natureza de seu ou seus titulares. Dizendo-o de outra forma: a capacidade de a instituição zelar pelo Poder Judiciário, no sentido de cobrar responsabilidades e impor mecanismos de prestação de contas, está estreitamente relacionada à sua composição. O que significa afirmar que sua possibilidade de provocar consequências depende, em boa medida, do perfil dos encarregados de exercer as atribuições definidoras da instituição. Não por outro motivo esta questão acabou se transformando em objeto das mais acirradas discussões.

No projeto do deputado Jairo Carneiro (PFL-BA), a seção III previa, como vimos, um "Conselho Nacional de Justiça". Sua composição seria a seguinte: dois ministros do Superior Tribunal de Justiça; dois ministros do Tribunal Superior do Trabalho; um ministro do Superior Tribunal Militar; um juiz representante dos Tribunais Regionais Federais; um juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho; três desembargadores representantes dos Tribunais de Justiça; um advogado representante da Ordem dos Advogados do Brasil; um membro representante do Ministério Público; e dois magistrados representantes da entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. A presidência desse Conselho deveria ser ocupada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, seu membro nato. Os demais membros seriam escolhidos mediante eleição, por voto secreto, da seguinte forma:

I – pelo Supremo Tribunal Federal, pela maioria absoluta dos seus membros, o juiz dos Tribunais Regionais Federais, o juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho e os Desembargadores, apreciando listas de dois nomes para cada vaga, dentre juízes titulares, elaboradas pelos respectivos tribunais, aprovados os nomes pelo voto secreto e maioria absoluta, não podendo os escolhidos pertencer à mesma unidade da Federação;

II – pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelo Superior Tribunal Militar, pela maioria absoluta, dentre seus membros titulares, para as vagas que lhes correspondem;

III – pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo voto de dois terços de seus membros, para a vaga que lhe corresponde, podendo concorrer advogado em situação regular perante o Conselho, em plena atividade profissional, com mais de dez anos de efetivo exercício, de notável saber jurídico e reputação ilibada, brasileiro nato, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos de idade;

IV – pelo procurador-geral da República, alternadamente, dentre membros do Ministério Público da União e dos Estados, a vaga que lhe corresponde, através de listas com dois nomes cada, a serem elaboradas pelos colegiados dos órgãos do Ministério Público a que se referem os incisos I e II do art. 128 da Constituição Federal, em votação secreta e por maioria absoluta, dentre membros com mais de dez anos de carreira;

V – pela entidade máxima representativa de toda a magistratura nacional, pelo voto de dois terços do seu colegiado máximo de âmbito nacional, para as vagas que lhe correspondem, podendo concorrer magistrado em atividade, com mais de cinco anos de efetivo exercício da judicatura, reservada uma das vagas para magistrado do primeiro grau.

§2° Não efetuadas no prazo legal, caberão ao Supremo Tribunal Federal as indicações e escolhas previstas no parágrafo anterior, as quais, em nenhuma situação, poderão recair em membros de órgãos diretivos de tribunais.

§3° À exceção do presidente, os demais membros do Conselho exercerão mandato de três anos, inadmitida recondução, permanecendo afastados integralmente das suas atividades durante o mandato, sendo-lhes atribuídos vencimentos equivalentes ao de ministro do Superior Tribunal de Justiça e aplicadas as mesmas vedações dos magistrados, ressalvado o disposto no art. 95, § 1.°,

§4° O advogado, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, terá contado o tempo unicamente para aposentadoria.

§5° Caberá ao presidente do Conselho a designação de um de seus membros para exercer a função de corregedor.

Como se depreende destas disposições, o Conselho Nacional da Justiça seria composto por quinze membros, sendo que apenas dois não pertenceriam aos quadros da magistratura: o representante da OAB e o representante do Ministério Público. Além da preponderância de integrantes internos ao Judiciário, há clara tendência a sobrerrepresentar a cúpula da instituição. Efetivamente, a maioria esmagadora de seus integrantes teria origem nos órgãos de segundo grau do Poder Judiciário. Por outro lado, o procedimento de escolha dos representantes do Tribunal Regional Federal, do Tribunal Regional do Trabalho e dos Tribunais de Justiça fortalece o controle do Conselho por parte do Supremo Tribunal Federal, uma vez que caberia a este tribunal a escolha final destes conselheiros. Isto significa que, além de fazer o presidente do Conselho, o STF participaria ainda da escolha de cinco outros membros. No máximo dois magistrados, teoricamente, poderiam provir da primeira instância – os selecionados pela entidade máxima representativa da magistratura nacional. No limite, somente um dentre os integrantes do Conselho seria juiz de primeiro grau. A valorização da hierarquia também é observada no papel conferido ao procurador-geral da República – caberia a ele a escolha final de representante do Ministério Público no Conselho.

No projeto que levou a assinatura do então deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB–SP), o Conselho Nacional de Justiça deveria ser presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, e seria composto por mais dois de seus ministros, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça, um desembargador de Tribunal de Justiça e três juristas.[63]

Do ponto de vista comparativo, além de ter ocorrido uma diminuição no número total de membros do Conselho, houve uma mudança substancial

[63] Saliente-se que o sub-relator de controle externo e fiscalização, o deputado federal Marcelo Déda (PT-SE) divergia publicamente do relator-geral da reforma Aloysio Nunes Ferreira. De seu ponto de vista, o Conselho deveria ser composto por membros da magistratura, sem maioria; por advogados; por membros do Ministério Público e por representantes da sociedade civil, como representantes de escolas de direito e personalidades jurídicas. A escolha deveria ser feita pelo Congresso, sendo proibida a indicação de políticos ou membros de outros poderes.

nesta proposta diante da anterior. O texto do deputado Aloysio Nunes Ferreira concede uma participação relativa maior aos integrantes externos do Judiciário – estes passam a ser três em um total de nove (33%), quando eram dois em um total de quinze (13%), um crescimento proporcional bastante significativo. Por outro lado, há uma exclusão dos magistrados pertencentes à base do Judiciário e um reforço do papel do Supremo Tribunal Federal, que permanece com três representantes, mas, desta feita, em um total de nove membros. Ressalte-se, ainda, que o Judiciário nos estados ficou com apenas um representante.

Finalmente, no projeto da deputada federal do PSDB de São Paulo, Zulaiê Cobra, levado para a Comissão em 14 de setembro de 1999, o Conselho Nacional de Justiça compor-se-ia de treze membros, sendo eles: dois ministros do Supremo Tribunal Federal; um ministro do Superior Tribunal de Justiça; um ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STJ; um juiz estadual; um juiz federal; dois membros do Ministério Público; dois advogados; dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Nessa proposta acentuou-se ainda mais a participação dos integrantes externos ao Judiciário. Estes passaram a ser seis em um total de 13 membros, o que corresponde a quase a metade (46%) dos conselheiros. Por outro lado, foi acrescido um representante proveniente de um órgão de cúpula – o integrante com origem no Tribunal Superior do Trabalho –, mas foram contemplados dois juízes da base do Judiciário, ainda que esta indicação dependa de decisão do Superior Tribunal de Justiça. O Ministério Público voltou a ter assento no Conselho, com dois representantes indicados pelo procurador-geral da República. À Ordem dos Advogados do Brasil foi assegurada participação, com dois membros. A grande alteração, contudo, refere-se à inclusão de dois cidadãos de notável saber jurídico, indicados por comissão representativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Deve ser sublinhado que é a primeira vez que o Legislativo tem presença – ainda que indireta – no organismo encarregado de exercer o controle externo sobre o Poder Judiciário.

Após as discussões desse parecer da relatora geral, deputada Zulaiê Cobra, foi aprovado na Comissão um novo texto, reformado por ela e também alterado por destaques dos deputados, em 17 de novembro de 1999,

com o seguinte teor, no que diz respeito à composição do Conselho Nacional de Justiça:

> I – um ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
> II – um ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
> III – um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
> IV – um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> V – um juiz estadual, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> VI – um juiz do Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> VII – um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> VIII – um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
> IX – um membro do Ministério Público da União, indicado pelo procurador geral da República;
> X – um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
> XI – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
> XI – dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, observado o art. 93, XVI.
> §1º O Conselho será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando excluído da distribuição de processos e das votações naquele Tribunal.
> §2º Os membros do Conselho serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.
> §3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

Em relação ao primeiro projeto da deputada, ocorreram alterações tanto no que se refere ao número total de participantes, quanto à composição e ao peso relativo dos integrantes internos e externos ao Judiciário. O Conselho passou a ser formado por um total de catorze representantes. Nessa versão, aumentou o número de membros da

magistratura, pois, embora tenha diminuído a participação de ministros do STF (de dois para um), foram incorporados um juiz do Tribunal Regional Federal e um juiz do trabalho. Há, por outro lado, cinco representantes dos órgãos de cúpula do Judiciário e três da base.

Por fim, esse projeto foi enviado para o plenário da Câmara dos Deputados e teve seu texto-base aprovado em 19 de janeiro de 2000. A versão final está transcrita a seguir, encontrando-se, presentemente, no Senado à espera de discussão e votação:

> Art. 103-C. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:
> I – um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
> II – um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
> III – um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal:
> IV – um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
> V – um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
> VI – um juiz do Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> VII – um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
> VIII – um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
> IX – um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
> X – um membro do Ministério Público da União, indicado pelo procurador-geral da República;
> XI – um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo procurador-geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
> XII – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
> XIII – dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.
> §1° O Conselho será presidido pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate, ficando excluído da distribuição de processos e das votações naquele tribunal.
> §2° Os membros do Conselho serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.
> §3° Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

Duas importantes mudanças foram efetuadas. De um lado, foi fortalecida a atuação do Supremo Tribunal Federal, uma vez que lhe foi outorgada a indicação do desembargador de Tribunal de Justiça e do juiz estadual. De outro, cresceu a representação da Justiça do trabalho e dos órgãos de cúpula, com a inclusão de um juiz do Tribunal Regional do Trabalho.

Um exame resumido dos diferentes projetos pode ser feito na tabela 8, da qual constam o número total de integrantes e a participação de membros externos.

Tabela 8.
Composição do Conselho Nacional da Justiça
segundo as propostas analisadas (n.d membros/externo).

Projeto de Reforma	*Total de membros*	*Membros Externos*
Jairo Carneiro	15	2
Aloysio N. Ferreira	9	3
Zulaiê Cobra	13	6
Comissão	14	6
Câmara Deputados	15	6

É notável como ocorreram modificações de um projeto para outro. As alterações não se restringiram ao número total de membros que formariam o Conselho, mas atingiram também a sua composição interna e a proporção dos membros externos no conjunto. A rigor, duas questões estavam verdadeiramente em jogo: a participação de integrantes externos ao Judiciário no total de conselheiros e a presença relativa dos representantes provenientes de órgãos de cúpula ante à base do Judiciário. Da primeira proposta apresentada até a aprovada na Câmara dos Deputados observou-se uma clara tendência a aumentar a participação relativa dos integrantes de origem externa ao Judiciário. Esta tendência atingiu seu ponto máximo no projeto de autoria da deputada federal Zulaiê Cobra. As discussões na Comissão e posteriormente no plenário forçaram certa retração. Por outro lado, a demanda de participação de juízes de primeira instância no

Conselho não encontrou respostas favoráveis nos textos assinados pelos dois primeiros relatores. O projeto de Zulaiê Cobra reservou dois lugares para estes magistrados. Finalmente, o texto aprovado pela Câmara aumentou esta participação para três juízes.

A evolução das discussões e das propostas indica que foi se tornando cada vez mais difícil contrapor-se à ideia de criação de um organismo com a finalidade de zelar pelo Judiciário. Diante dessa dificuldade, a polêmica tendeu a concentrar-se na composição do Conselho Nacional de Justiça. Daí ter adquirido um caráter tão central nos debates a determinação do número de membros e das características dos ocupantes desse organismo.

2.2 Apoios e resistências

Atos de vontade ou discussões acadêmicas não são suficientes para impor ou impedir mudanças. Uma proposta – como a que estamos discutindo – com capacidade de alterar o perfil de um Poder de Estado e as relações entre o Judiciário e as demais instituições e a população, para ser implementada, depende de negociações, de processos de convencimento, de mobilizações, de rompimento de resistências. Mudanças, sobretudo dessa magnitude, envolvem não apenas o confronto entre princípios, mas também enfrentam interesses consolidados e podem gerar um grau de incerteza que os atores políticos mais relevantes podem ou não estar dispostos a assumir.

Alguns atores mostraram-se centrais na determinação dos destinos da reforma do Judiciário e, especialmente, no apoio ou na resistência – e na intensidade destas atitudes – à proposta que visa instituir um organismo para exercer o controle externo do Judiciário. Entre esses atores destacam-se: em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, a própria magistratura; em seguida, os demais agentes envolvidos com o sistema de justiça – integrantes do Ministério Público, juristas, a Ordem dos Advogados; depois, lideranças governamentais e expoentes da sociedade civil. Os parlamentares têm desempenhado, ao mesmo tempo, o papel de maior relevo e de caixa de ressonância das várias posições. Nesta parte do texto buscaremos mapear as diferentes reações que têm caracterizado estes atores.

2.2.1 Magistratura

Magistrados, tradicionalmente marcados pela discrição e distância das discussões do dia-a-dia, têm cada vez mais manifestado opiniões a respeito de questões institucionais e políticas. Assim, se no começo dos anos 90 era difícil avaliar qual seria a posição dominante entre juízes sobre a reforma do Judiciário, no decorrer do debate tornaram-se públicos argumentos e mobilizações. Apreciando-se o período, foi notável a mudança no interior da magistratura no que se refere à existência de um órgão de controle externo. Como pode ser observado na tabela abaixo, diminuiu significativamente a resistência a essa inovação.

Tabela 9.
Avaliação sobre a proposta de criação de órgão de controle externo do Poder Judiciário (em %).

Ano	*Positiva*	*Negativa*
1993[a]	6,0	86,5
1996[b]	9,0	80,0
2000[c]	39,0	25,5

Obs.: Os percentuais não somam 100% porque há respostas "indiferente", "não sei" e "sem opinião" não incluídas na tabela. Fontes: a. SADEK, 1995; b. VIANNA, 1997; c. IDESP, 2000.

Enquanto no início dos anos 90 a expressiva maioria dos magistrados manifestava uma opinião negativa sobre a criação de um órgão de controle externo (86,5%), no final da década houve uma redução expressiva nessa avaliação – 25,5%. Isso não significa dizer, é claro, que passou a dominar uma posição positiva, ou seja, inteiramente favorável e com militância para a aprovação da emenda constitucional. Significa isto sim, que o tema tornou-se, ao menos, passível de ser considerado e discutido, ou mesmo sustentado por um grupo no interior do Judiciário. Assim, se em 1993 era possível afirmar que, ao menos no que se refere a esta questão, os juízes constituíam um grupo bastante homogêneo, sete anos depois as divisões no interior da instituição tornaram-se visíveis.

A opinião sobre a existência ou não de um órgão de controle externo não esgota o problema. Como vimos no item anterior, é perfeitamente possível a aceitação desse organismo e ao mesmo tempo concebê-lo como constituído apenas por membros do próprio Judiciário. Dessa forma, é fundamental conhecer a opinião dos magistrados a esse respeito.

Na pesquisa realizada pelo Idesp em 1993, houve a preocupação de saber como os magistrados se posicionavam diante das diferentes alternativas de composição do órgão de controle externo. O percentual das respostas obtidas pode ser examinado na tabela abaixo:

Tabela 10

Caso venha a ser constituído, como deve ser composto o órgão de controle externo (em %)

Membros	*Sim*	*Não*	*Sem opinião*
Judiciário	78	7	15
Juristas	50	30	20
OAB	32	49	19
Ministério Público	26	54	20
Lideranças da sociedade	24	56	20
Congresso Nacional	11	70	19
Poder Executivo	7	72	21

Fonte: Idesp, pesquisa de 1993.

A distribuição das respostas mostra claramente que a larga maioria dos entrevistados (78%) aceitaria a presença de juízes no órgão de controle externo, caso ele viesse a ser constituído. Aliás, dentre os possíveis membros listados, esse é o grupo que recebe a menor rejeição (apenas 7%) e apresenta o menor percentual de "sem opinião". Em seguida, a categoria que possui o maior percentual de apoio seria a formada por juristas (50%). No que se refere aos demais atores, deve ser ressaltado o extraordinário percentual de recusa da participação de membros dos outros Poderes de Estado: 70% manifestaram-se contrários à presença de integrantes do Congresso Nacional e 72% de nomes provenientes do Poder Executivo.

Essas avaliações alteraram-se sete anos depois, isto é, em 2000, como pode ser apreciado na tabela a seguir:

Tabela 11

Avaliação/Composição órgão de controle externo (em %).

Composição	*Muito positiva*	*Positiva*	*Irrelevante*	*Nada positiva*	*Não sabe / Sem opinião*
Apenas membros do Judiciário	22	27	19	16	19
Incluindo membros externos	8	13	14	46	16

Fonte: IDESP, 2000.

De fato, como pode ser observado, um pouco menos da metade (49%) considerava muito positivo ou positivo que o órgão de controle

externo fosse formado apenas por membros do Judiciário. E, inversamente, 21% julgavam ser "muito positiva" ou "positiva" a inclusão de membros externos, e 46% assumiam não ser nada positiva essa possibilidade.

Depreende-se destas pesquisas que o tema passou a dividir opiniões no interior da magistratura. Apesar disso, ainda parece ser francamente minoritária – menos numericamente e mais de influência e expressão – a posição dos que defendem a criação de um órgão de controle, sobretudo se ele ostentar composição predominantemente externa.

Reproduziremos a seguir esse debate interno. Comecemos com a posição defendida pela entidade representativa do corpo de juízes, a Associação dos Magistrados do Brasil[64] que, supostamente, defende os interesses da corporação de juízes.

Disse Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho, então presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, em depoimento na audiência pública de 27/4/99, organizada pela Comissão encarregada da Reforma do Judiciário:

> Quando se fala em controle externo, por exemplo, é preciso dizer que o Judiciário, desde o período do arbítrio, é o Poder mais controlado da República, em relação aos outros. É controlado quando os outros Poderes aprovam seu orçamento, liberam suas verbas, nomeiam os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Há vários mecanismos difusos de controle do Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas aprovam suas contas, à semelhança do que ocorre com os outros Poderes. Então, há vários mecanismos difusos de controle externo compatíveis com a democracia. O que nos preocupa é que deve haver um conselho, que não pode ser visto empobrecedoramente, apenas em sua função disciplinar Estamos discutindo na AMB, e vamos discutir com a OAB e com esta Casa a formatação do controle disciplinar Esse conselho deverá também ter função, estabelecimento de planejamento e de políticas administrativas, ou não se estará falando a sério. O Poder Judiciário é o único que não tem instância nacional de planejamento ou de administração. Será difícil, pois teremos de preservar o espaço do pacto federativo. Mas vamos procurar encontrar os espaços de compatibilização. (...) O juiz que se quer hoje – o do sistema americano, tão mencionado aqui – é o que interpreta, o constitucional, o das garantias, o do asseguramento

[64] A Associação dos Magistrados do Brasil possuía, na época, um quadro de cerca de 14,7 mil associados, sendo a mais poderosa entidade da categoria.

> dos direitos. É o juiz que pode, sem temer ameaças, falar na Justiça do Trabalho sobre reposição salarial; na Justiça Federal, conceder liminares para o asseguramento da integridade das aposentadorias; na Justiça Estadual, restabelecer o equilíbrio de contratos com equivalência em dólar, que arruinariam pessoas.

Como se depreende deste depoimento há, em primeiro lugar, um empenho em mostrar que o Poder Judiciário, diferentemente do que normalmente se propaga, não é um poder sem controles. Ao contrário, o presidente da AMB sustenta que se trata de um poder sujeito a controles tanto diretos como difusos. Além disso, manifesta sua insatisfação com um organismo que só venha a ter atribuições disciplinares, clamando por funções de planejamento. Por fim, defende a constituição de um juiz ativo, com papel relevante na vida pública, distinto do magistrado tradicional, encarregado de aplicar a lei.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), conjuntamente com a Associação Paulista dos Magistrados (Apamagis), chegou a enviar documento para a Comissão especial de Reforma do Judiciário, durante a relatoria do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira, posicionando-se contra o controle externo. Naquele texto, a principal justificativa apresentada era a possibilidade de "ingerências" externas ao Judiciário acarretar uma forma perniciosa de controle político. É importante notar que os argumentos desenvolvidos durante a audiência pública são muito mais tênues do que os apresentados anteriormente. Ou seja, não há afirmações incisivas contra a criação de um órgão de controle externo.

Sublinhe-se, ainda, que a Associação dos Magistrados Brasileiros e o Conselho Federal da OAB formaram uma parceria inédita, em outubro de 1998, com a finalidade de apresentar ao Congresso Nacional um anteprojeto de emenda constitucional de reforma do Judiciário. Entre as principais propostas da AMB constava a criação do Conselho Nacional de Administração da Justiça, composto por magistrados, com atribuições de ordem disciplinar, de planejamento e de gerenciamento administrativo, podendo ser acionado pelo Ministério Público e pela OAB. Ou seja, advoga-se a criação de um organismo de controle, no entanto, constituído apenas ou predominantemente por integrantes do próprio Judiciário.

Em maio de 2000, a AMB divulgou documento no qual afirmava que "o relatório aprovado pela comissão especial causou enorme apreensão em

toda a magistratura nacional". A entidade redigiu onze propostas de alterações na redação de artigos que tratavam até mesmo da composição do Conselho Nacional de Justiça. Os juízes declaravam que não admitiam que o conselho contasse com integrantes de outras categorias profissionais, como promotores de Justiça, procuradores da República e advogados. Assinalava, sobre este aspecto, o então presidente da AMB, desembargador Antônio Carlos Viana Santos:

> A presença desses profissionais conflita com o sistema presidencialista e com o princípio da separação dos Poderes (...) o Judiciário já é fiscalizado, permanentemente, pelos Tribunais de Contas, pela atuação dos advogados, dos defensores públicos, do Ministério Público e pela própria sociedade.

Rejeitava, ainda, a possibilidade de perda do cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça, sustentando que deveria ser mantido em sua íntegra o princípio da vitaliciedade.

Posição diversa era defendida pela Associação dos Juízes Federais. Esta entidade representativa manifestou-se favoravelmente à criação de um organismo encarregado de exercer o controle externo. Argumentava, até, que o maior problema do Judiciário encontrava-se nos órgãos de cúpula – estes, sim, isentos de qualquer tipo de controle. Quanto à sua composição, rejeitava a inclusão de integrantes provenientes dos outros Poderes de Estado e mesmo de lideranças da sociedade civil; mas aceitava a presença de membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. A democratização almejada do Judiciário dependeria, em boa medida, da criação de um organismo que incorporasse juízes da base do Judiciário. Afirmou Fernando Costa Tourinho Neto, presidente da Associação Nacional dos Juízes Federais, em audiência pública, patrocinada pela comissão encarregada da reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, em 27/4/99:

> A necessidade de um controle externo é ainda maior para os tribunais. Quem controla o Supremo Tribunal Federal nos seus atrasos de julgamento? Quem controla o Superior Tribunal de Justiça? Quem controla os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça? Ninguém. São homens absolutos. Na primeira instância ainda há a Corregedoria, que bem ou mal funciona a depender do seu corregedor, mas há o órgão para quem o jurisdicionado pode levar a sua reclamação. Quanto aos tribunais, entretanto, não há órgão algum para o qual se possa levar suas reclamações. É ;preciso mudar Então,

acolhemos a proposta do controle externo, e temos essa proposta de ajuste. Não o controle de que façam parte políticos, sindicatos. Creio que não devemos partir para um controle tão grande. Não que sejamos contra o político, não que sejamos contra o sindicato. Creio que ainda não é este o momento para um controle tão extenso. Desse controle que propomos fariam parte Ministério Público, advogados, juízes do primeiro grau, juízes que estão ainda no embate do dia a dia das audiências e tais, que conhecem os seus colegas. Esses juízes do primeiro grau devem fazer parte desse controle, juntamente com a OAB e o Ministério Público e os juízes dos tribunais. Um conselho assim composto neutralizaria o risco corporativista.

Esse depoimento reproduzia documento aprovado em assembleia da Associação dos Juízes Federais, encaminhado ao deputado Jairo Carneiro, relator do projeto, em janeiro de 1999. Na proposta dos juízes federais, deveriam ser criados o Conselho Nacional de Justiça e o Corregedor Nacional do Poder Judiciário. Seriam reconhecidos como parte legítima “qualquer cidadão, órgão público, partido político, associação ou sindicato” para denunciar irregularidades sobre questões administrativas das varas, fóruns e tribunais perante o CNJ. O Conselho Nacional de Justiça permitiria corrigir distorções ao estabelecer uma política nacional de administração da Justiça e uma dotação orçamentária equilibrada.

A posição defendida por um grupo de magistrados reunidos em uma associação denominada “Juízes para a Democracia” é ainda mais radical do que a manifestada pela Associação dos Juízes Federais. Aqueles distinguem-se por advogar a necessidade de uma magistratura mais atuante e comprometida com princípios sociais vistos como mais democráticos. Desde 1995 manifestaram-se publicamente a favor da proposta que visava criar um órgão de controle externo do Poder Judiciário, com poder de planejar as políticas judiciárias nacionalmente, e de uma composição que tivesse maioria de membros de fora do Judiciário.

Em seu depoimento na audiência pública da Comissão de Reforma do Judiciário, realizada em 27/4/99, afirmou Dyrceu de Aguiar Dias Cintra Júnior, presidente da Associação Nacional de Juízes para a Democracia:

uma verdadeira reforma do Judiciário deve ter em mente a necessidade de que ele se manifeste sempre com total transparência, permitindo o controle difuso por qualquer cidadão. Falta de transparência permite relações escusas e é porta aberta para a corrupção... Daí se vê, desde

logo, a necessidade de modificar o art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, que dá base às chamadas sessões reservadas dos tribunais (...). Mas a conquista da transparência e da publicidade não basta. Seria interessante criar um órgão de fiscalização externa do Judiciário, do qual participasse inclusive a sociedade civil (...). É bom advertir que no caso do Judiciário não se trata de controlar a Magistratura, como dizem alguns, que significa o corpo de juízes. Trata-se de fiscalizar o Judiciário enquanto estrutura administrativa de poder. Na jurisdição, por óbvio, não poderia haver nenhuma ingerência, pelo simples motivo de que a independência judicial não decorre da independência dos Poderes, como pensam alguns, mas surge como exigência mesma da essência da jurisdição. Os juízes, quando decidem, só devem respeito ao Direito do país e a mais ninguém. Não estão sujeitos sequer a um controle interno por parte de outros órgãos do Judiciário. O que se faz necessário, então, é uma fiscalização administrativa, para moldar adequadamente a presença político-institucional do Judiciário no Estado. Isso poderia ser feito, segundo a nossa ótica, por meio de conselhos de planejamento, em nível federal, dos Estados e do Distrito Federal. A estes conselhos caberia, em primeiro lugar, funções decisivas na administração do acesso à Justiça, no sentido de planejar e modernizar a estrutura, implantar políticas judiciárias de acordo com a proposta orçamentária, exercer iniciativa legislativa concorrente com a dos tribunais, em matérias nas quais esta iniciativa é necessária, fiscalizar o princípio do juízo natural. Em segundo lugar, caberia a estes conselhos funções propositivas e investigativas por meio de um ouvidor-geral que fosse escolhido por este conselho, objetivando dar transparência aos procedimentos administrativos internos do Judiciário, inclusive procedimentos contra juízes e funcionários. Cada conselho, atuando decisivamente no estabelecimento de metas anuais de política judiciária e planejamento administrativo, no âmbito de cada estrutura, poderia auxiliar na tão esperada modernização do Judiciário e na escolha de prioridades, para melhor atendimento dos interesses da população. Por outro lado, a ideia de um ouvidor-geral correspondente a cada conselho responderia bem à necessidade de transparência. A ele caberia receber reclamações, encaminhá-las aos órgãos do Judiciário e do Ministério Público e acompanhar, passo a passo, as providências a serem tomadas. Estariam incluídas nessa atividade as questões atinentes a faltas funcionais, remoções de magistrados e também promoções a serem decididas internamente, mas agora com a publicidade garantida.

A existência de Conselhos não apenas em nível federal, mas também nos estados, no Distrito Federal e nos territórios é, sem dúvida alguma, uma

questão fundamental, dada a estrutura e a organização do Poder Judiciário no país. Este item constitui, porém, mais um aspecto a respeito do qual não há concordâncias. Este desacordo ficou claro na exposição proferida pelo juiz Ricardo Cunha Chimenti, de São Paulo, em audiência pública organizada pela Comissão de Reforma do Judiciário e realizada em 5/5/99. Assim, apesar deste magistrado concordar com a abertura do órgão, incorporando juízes de primeiro grau e integrantes de outras instituições do sistema de justiça, apontava o que lhe pareceriam ser desvantagens, caso a instituição tivesse braços nas unidades da Federação. Disse ele:

> com relação ao controle externo do Poder Judiciário reconhecemos que seria necessário, sim, um Conselho Nacional de Justiça; discordamos, porém, da composição estadual desse conselho. Parece-nos que os problemas surgem exatamente em razão de um certo bairrismo, de uma certa proximidade que, se não constatamos diretamente em São Paulo, sabemos que existe em diversos estados da Federação. Esse Conselho Nacional, naturalmente composto por pessoas do meio jurídico, tem de ser montado no âmbito federal, e não no âmbito dos estados. É absolutamente necessário também que juízes de primeiro grau participem desse conselho, porque estamos falando daquilo que os parlamentares chamam de bases. Sabemos quais são as necessidades do dia-a-dia da população, quais são as carências. Não adianta manter o conselho nas mãos de membros de tribunais superiores. Os senhores sabem tão bem quanto nós que se não estamos em contato com as bases estamos aqui, ou estamos em um fórum, sobretudo nos tribunais. Nós somos paparicados, sim; nós perdemos o contato com a realidade. V. Exas., até por sobrevivência política, ainda têm um contato permanente com as bases. Os magistrados, juízes ou promotores, por imposição da própria atividade, acabam recolhendo-se, sobretudo os que vivem no interior para que um vizinho que está processando um outro não o veja comendo uma pizza ou tomando um cerveja com aquele outro vizinho. Com isso, ficamos com fama de antipáticos e distantes, mas isso faz parte da função. É necessário um controle, sim; é necessário um Conselho – que seja, porém, integrado principalmente por juízes de primeiro grau com mandato, de acordo com o critério que for mais razoável, porque são esses os juízes que têm contato com a sofrimento diário da nossa população. (...) Com relação ao controle externo, há de fato uma preocupação de que órgãos regionais virem novas paróquias. Hoje há uma Corregedoria eficiente em relação à primeira instância – ou razoavelmente eficiência em relação à primeira instância –, mas não há Corregedoria em relação à segunda instância. Se temos essa preocupação em São Paulo, com uma população muito maior e, consequentemente, um contato menor de magistrados e parlamentares, tenho – e a confesso – a preocupação de que isso se torne um novo órgão paroquial. Parece-me mais interessante a formação de um Conselho Nacional de Justiça, com a participação de técnicos, por se tratar de uma atividade técnica. É a mesma questão da Justiça Militar Não adianta simplesmente transferir o julgamento da Justiça Militar para a Justiça Comum, porque a realidade é outra. O civil não fica no dia-a-dia com bandido, armado. Tem que haver pelo menos uma seção especializada, alguém que possa cuidar dessa parcela de assuntos. A mesma situação ocorre em relação ao Conselho Nacional de Justiça. Creio que seria um órgão formado por todos os integrantes do sistema judiciário: advogados, promotores, magistrados, principalmente magistrados de primeira instância, que têm efetivamente conhecimento no dia-a-dia dos problemas enfrentados. Porém, seria um órgão nacional com ouvidorias itinerantes. Tenho a impressão de que poderiam ser divulgadas essas visitas aos estados, demonstrando a presença e a eficiência desse órgão nacional. Mas, sendo ele um órgão de natureza federal, ele estará sujeito a menos pressão do que um órgão estadual, outros interesses. Acho que haveria uma amplitude efetivamente maior.

As críticas aos órgãos de cúpula do Judiciário e, complementarmente, a valorização dos juízes de primeiro grau fazem transparecer uma importante clivagem no interior da magistratura – aquela que opõe os magistrados pertencentes à primeira e à segunda instância. De fato, nos pronunciamentos públicos observa-se uma tendência de os juízes mais velhos e pertencentes aos tribunais posicionarem-se contra a proposta de criação de um órgão de controle externo, enquanto os mais jovens e na base do Judiciário têm apresentado posições mais favoráveis àquela inovação. Dessa forma, as entidades representativas, como incorporam todos os magistrados, tenderiam a refletir a opinião dos juízes mais jovens e da base da instituição, que constituem a maioria de seus filiados.

Esta distinção entre os magistrados, de acordo com sua posição na hierarquia do Judiciário é, em grande medida, confirmada pelas manifestações que têm, cada vez mais, extrapolado os muros do Judiciário. Manifestaram-se publicamente contra o controle externo, entre outros, Dirceu de Mello, desembargador de Tribunal de Justiça de São Paulo, Jorge Tadeo Flaquer Scartezzini, do Tribunal Regional Federal, Carlos Mário da Silva Velloso, do Supremo Tribunal Federal. As alegações contrárias a esse

mecanismo partem de argumentos relativos à independência entre os poderes no presidencialismo e ao fato de o Poder Judiciário constituir-se de forma transparente e sujeita a uma série de controles, que vão das corregedorias à fiscalização do Ministério Público, dos advogados, das defensorias públicas.

Resumindo esta posição, afirmou o ministro Velloso, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 26/4/1999:

> o controle da justiça deve ser feito por quem é do ramo. Sou contra a proposta que inclui integrantes do Legislativo e do Executivo, porque vivemos o sistema presidencial, no qual a separação dos Poderes é característica. Também sou contra a participação de representantes da sociedade. Sou favorável a um controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça. (Esse controle poderia ser efetivado) por meio do Conselho Nacional da Magistratura, presidido pelo presidente do STF, integrado por mais um ou dois ministros do STF, por representantes dos quatro tribunais superiores, STJ, TSE, TST e STM, por membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, um dos Tribunais Regionais Federais, um dos Tribunais Regionais do Trabalho, um ou dois da OAB. O conselho teria um corregedor-geral, que seria um ministro do STF. Ele teria amplos poderes de investigação sobre o Judiciário nacional. Com um conselho desse, não teriam ocorrido irregularidades no TRT de São Paulo.

O depoimento na audiência pública na Comissão de Reforma do Judiciário, em 28/4/99, do então presidente do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Pádua Ribeiro, ilustra bastante bem as críticas à implementação de um órgão de controle externo, assim como qual seria a solução vista como aceitável, caso sua criação fosse inevitável. Além disso, o magistrado procura mostrar como os argumentos favoráveis à criação do controle externo, baseados na experiência internacional, são falaciosos. Afirmou o ministro:

> No Brasil, hoje, convencionou-se algo que seria uma panaceia que corrigiria todos os males do Poder Judiciário. Tudo consistiria no chamado controle externo. A exemplo, se um juiz não agradar; ou cometer uma irregularidade, a solução seria controle externo. Chegou-se a falar que o juiz foge do controle externo como o diabo da cruz. São coisas que nós, os que temos vivência – e eu estou com o meu tempo já vencido e posso aposentar-me a qualquer hora, portanto não me beneficiarei de forma alguma com decisão que o Congresso entender tomar a respeito –, precisamos esclarecei; pois são muito importantes

> para a manutenção do Estado democrático de direito. Dizem, senhores, que quem inventou a guilhotina foi guilhotinado. Será que essas regras drásticas não poderão voltar-se contra quem as aprovar? E mais que isso:contra os cidadãos brasileiros? Cabe ao Poder Constituinte dar estabilidade institucional ao país. E essa figura do controle, o que significa? Em certos países da Europa, o autogoverno da magistratura é exercido pelo ministro da Justiça. A França é um exemplo. Há uns seis anos, passei em Paris e vi esta manchete nos jornais: 'Greve dos juízes'. Lá, não são os juízes quem exercem o autogoverno do Poder Judiciário, O Judiciário é um subpoder do Estado. Alguns países conseguiram criar o órgão colegiado, por exemplo, a Itália, em que a maioria é formada de juízes. O Conselho Superior da Magistratura, órgão que se diz de controle externo, é formado pelo presidente da República, por deputados, por senadores, por professores universitários, mas a maioria é composta de juízes. Se o autogoverno da Magistratura era exercido pelo ministro da Justiça e passou a ser por um órgão colegiado formado, na sua maioria, por juízes, isso foi uma grande conquista. No Brasil, será isso uma conquista? A nós, que há muito tempo temos o Judiciário realmente independente, causa-nos estranheza quando costumam citar nos jornais o modelo argentino! A América Latina! Comparar os Judiciários dos países da América Latina com o do Brasil não é possível; o nosso é muito mais evoluído. O nosso Poder Judiciário, com todos os defeitos que tem, e são muitos, há de ser um orgulho para o país. Vamos aperfeiçoá-lo, tirar todos os excessos e melhorá-lo; isso é fundamental. Mas não devemos voltar a posições que podem levar, no futuro, a distorções muito grandes. Se tivermos um regime mais forte, esse controle poderá ser integrado por componentes também desse regime autoritário, em um processo de intervenção mais brusca no Poder Judiciário. É algo muito perigoso. Sustento que o Conselho deve ser pequeno e, a existir, deve funcionar, apenas oficiando perante ele, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados e o Ministério Público, cada um desses órgãos exercendo, pois, as suas atribuições. Creio que o Conselho deve ser pequeno, formado por uns dez, onze membros. Não é preciso criar grandes estruturas, porque, senão, precisaremos do Conselho dos Conselhos, quer dizer, do controle do controle. Deve ser criado um órgão pequeno, barato, sem gastar muito dinheiro público. Vou explicar como funcionará. Já temos controle do Poder Judiciário, exercido pelas corregedorias e pelos próprios Tribunais. Mas há defeitos nesse controle. E quais esses defeitos? Hoje, punir desembargador, punir ministro é quase impossível. Para isso, precisamos alterar o texto constitucional. Como? Sustento o seguinte: há certas punições que são

> risíveis, por exemplo, aposentadoria e disponibilidade com vencimentos integrais. Isso é um absurdo, deve ser mudado imediatamente, não há dúvida; é indiscutível. Ademais, dever-se-ia abrir o texto constitucional para permitir a punição do juiz por falta de decoro e por falta de trabalho. Isso precisa ser feito. Falo de punição administrativa, de forma que é preciso ter-se cuidado: essas punições, com a perda do cargo, não podem, em todos os casos, ser aplicadas pelo tribunal ao qual o juiz está submetido, pois as relações entre o juiz de primeiro grau e o tribunal são relações de simpatia e de antipatia, e a vitaliciedade é uma garantia da imparcialidade do juiz. O juiz decide contra poderosos, contra o poder econômico e o poder político, de modo que essa e as outras garantias constitucionais são fundamentais. Tenham os senhores certeza de que só a existência desse Conselho, com as alterações constitucionais sugeridas, irá estimular o funcionamento dos outros órgãos de controle existentes e, na eventualidade de não funcionarem estes, aquele avocará o processo. Já fui membro do Conselho da Justiça Federal e posso testemunhar-lhes que vi muitos problemas serem resolvidos só com telefonemas: reclamava-se contra o juiz, o corregedor lhe telefonava e, muitas vezes, a dificuldade era resolvida sem desgaste para o juiz ou para a Justiça. Creio que, com a criação de um órgão pequeno – grandes estruturas não funcionarão – e com a modificação constitucional – há que se alterar o texto constitucional prevendo punição por falta de decoro e de trabalho, o sistema será oxigenado e melhorado, e poder-se-ão evitar os absurdos que acontecem. Esse Conselho não deveria ter apenas função de punir, mas também de ditar a política do Poder Judiciário: a política orçamentária, as diretrizes do Poder; enfim, outras funções também importantes.

O ministro Wagner Antônio Pimenta, então presidente do Tribunal Superior do Trabalho, em audiência pública, no dia 28/4/99, centrou sua exposição na defesa da tese segundo a qual a instituição de um órgão de controle externo do Judiciário poderia colidir com os princípios da separação e independência entre os poderes. Por outro lado, avaliando que se tratava de uma inovação prestes a se impor, sugeriu que fossem reforçados os poderes das Corregedorias e apresentou suas sugestões tanto para as competências deste organismo como para a sua composição. Disse:

> Relativamente ao controle do Judiciário, estamos acompanhando uma proposta que nos parece boa, que é a de criação de um conselho nacional de magistratura, defendida pelo ilustre ministro e vice-presidente do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso. Ele diz ser – aspas – 'radicalmente contrário à possibilidade de controle por quem

> não integra o Judiciário. ' A propósito disso, gostaria de juntar alguns argumentos. A Constituição da República consagra a harmonia, mas também a independência dos Poderes da União entre si. Um órgão controlador do Judiciário que fosse integrado por elementos de outros Poderes atentaria contra essa independência. Não vai nisso nenhuma restrição, é claro. Invertendo a hipótese que alguns defendem, seria desejável, por exemplo, que o Legislativo fosse controlado por um conselho de membros do Executivo e do Judiciário? Parece que não. A Câmara dos Deputados – e espero não errar de novo na interpretação do Regimento –, por exemplo, dispõe de uma Corregedoria eficiente, que age no sentido horizontal, incidindo sobre seus pares. É o art. 267 do Regimento Interno da Câmara. Na Justiça do Trabalho – e alguém tocou nessa questão de corregedorias, isso foi mencionado –, as corregedorias existentes, no Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho, funcionam verticalmente, de cima para baixo, com poderes praticamente limitados à verificação da observância de procedimentos processuais pelos juízes. São muito fracos, pois, os poderes que a lei dá às corregedorias. A lei poderia ser alterada nesse sentido, fortalecendo as corregedorias. Depende de V. Exas., do que considerarem mais apropriado. Um conselho nacional de magistratura é apenas uma ideia entre tantas outras boas e prováveis. Um conselho nacional de magistratura deveria ser formado por profissionais do ramo, isto é, ministros do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, representantes de tribunais de justiça, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Federais. Não estou fechando aqui as possibilidades. É uma coisa a ser estudada. Os conselheiros poderiam ter mandato limitado, e tal conselho poderia, por exemplo, estabelecer normas sobre vencimentos e vantagens do pessoal do Judiciário, estudar propostas orçamentárias, controlar a construção de prédios e coisas do gênero. Aliás, essa forma de controle do Judiciário é a que foi adotada pelos Estados Unidos, por intermédio de um órgão denominado Judicial Conference of the United States, cuja tradução mais próxima é Conferência Judiciária. Esse órgão lá é composto pelo presidente da Suprema Corte, que também o preside, pelos treze presidentes dos Tribunais Regionais Federais, pelo presidente do Tribunal Especial de Washington e por um juiz federal de primeira instância de cada região. Essa é uma ideia que poderia ser adotada ou pelo menos ser estudada.

Divergindo da posição dominante entre magistrados alocados em tribunais, Celso de Mello, ministro do Supremo Tribunal Federal, tem manifestado sua concordância tanto com a existência de um órgão de

controle do Judiciário, como advogado que seja formado majoritariamente por pessoas externas à magistratura. Já em 13/8/1993, divulgou nota para imprensa, afirmando:

> O exercício do poder, sem limitações ou sem possibilidade de fiscalização, desfavorece a prática efetiva das liberdades públicas. A sujeição do Judiciário ao controle institucionalizado da sociedade civil traduz consequência necessária do regime democrático, que busca inibir o abuso intolerável dessa suprema prerrogativa estatal. O Judiciário, que exerce as suas funções por delegação soberana do Povo, não perderá a sua independência política pelo fato de expor-se ao controle externo. A fiscalização de juízes e tribunais deve ser vista como garantia do corpo social.

Na defesa desta tese enfrenta os argumentos normalmente evocados relativos à independência entre os poderes, demonstrando como esta inovação fortalece os princípios republicanos. Afirmou ele ao jornal *Folha de São Paulo*, em 11/4/99, quando exercia as funções de presidente da mais alta corte do país:

> Estou cada vez mais convencido da necessidade de controle externo sobre o Poder Judiciário. Fiscalização e responsabilidade são princípios do modelo republicano. A fiscalização externa não compromete o princípio da separação dos poderes. Ela não quer dizer que se vá exercer censura sobre o pensamento dos magistrados. A independência dos juízes deve ser preservada. Mas ela não é uma finalidade em si própria. É preciso ter juízes independentes para se ter cidadãos livres. O que se pretende é impedir abusos funcionais e desmandos administrativos. A Constituição já prevê, em seu artigo 70, o controle externo pelo Congresso Nacional sobre o Judiciário.

No mesmo dia, em matéria publicada em *O Estado de S. Paulo*, defendia o impeachment de juízes e completava:

> É preciso construir, no sistema constitucional brasileiro, um modelo que torne mais ampla e efetiva a prática da fiscalização externa sobre condutas abusivas em que, eventualmente, incidam os magistrados.

O depoimento do ministro José Celso de Mello Filho à Comissão de Reforma do Judiciário, em 4/5/99, esclarece as razões de sua posição, contribuindo para esclarecer suas teses, além de propiciar melhor conhecimento do tema:

> Entendo ser importante discutir a efetiva fiscalização social sobre os atos não jurisdicionais dos órgãos do Poder Judiciário. Essa é uma questão extremamente delicada. Há, obviamente, posições diametralmente opostas, mas eu entendo que a institucionalização de um sistema não de controle, mas de fiscalização externa sobre o Poder Judiciário não compromete de maneira alguma a independência e a liberdade funcional dos magistrados. Recentemente, o México introduziu profundas modificações em seu texto constitucional, a famosa Constituição mexicana de 1917, que consagrou os grandes princípios da Revolução Mexicana de 1910, mas a Constituição do México, em 1994 e em 1996, estabeleceu muitas modificações em matéria de Poder Judiciário, criou o chamado Consejo de la Judicatura Portanto, o Conselho da Magistratura Federal também instituiu no âmbito dos estados-membros do México, que é uma federação. Esse Conselho tem uma participação de sete membros, quatro magistrados e três pessoas estranhas à magistratura. A Argentina, na reforma de 1994, instituiu o Conselho da Magistratura que veio a ser regulamentado pela Lei Federal n.°24.937 São vinte membros, sendo cinco magistrados e quinze pessoas estranhas à magistratura, dentre parlamentares, membros do Poder Executivo, advogados e representantes da comunidade acadêmica. O Paraguai optou por uma forma mais radical ainda: instituiu o Conselho da Magistratura com sete membros, sendo seis pessoas estranhas ao Poder Judiciário e apenas um magistrado. Na França, em 1993/1994, a Assembleia da República Francesa, estabeleceu no âmbito do Conselho Superior da Magistratura dois órgãos: um incumbido da fiscalização externa dos magistrados judiciais e outro incumbido da fiscalização externa dos magistrados, portanto, do Ministério Público. Cada um desses órgãos compõe-se de doze membros: seis magistrados judiciais e seis pessoas estranhas à magistratura. Há, na realidade, diversos modelos, europeus, latino-americanos, mas a questão não é essa. Não devemos obviamente copiar modelos, mas devemos analisá-los para efeito de confrontação crítica, isso que me parece importante. É preciso que tenhamos o conhecimento da experiência institucional de outros povos e também dos povos latino-americanos que possuem talento e competência para formular propostas de importância significativa. E, por isso mesmo, entendo que a discussão em torno da fiscalização externa torna-se essencial até mesmo para conferir legitimidade político-social à atividade do magistrado e evitar que abusos funcionais, que situações de ilicitude que ocorrem lamentavelmente na intimidade dos corpos judiciários continuem a ocorrer. É preciso fiscalizar. Tenho salientado que o Brasil é uma

república. É preciso dar consequência ao princípio republicano, e a ideia republicana exige, de um lado, a noção de fiscalização e, de outro lado, a noção de responsabilidade. Os juízes do Supremo Tribunal Federal desde o início da República têm estado sujeitos à jurisdição política do Senado Federal. Não há expressão mais radical de controle externo, de fiscalização externa que essa. Qualquer cidadão, vale dizer, qualquer eleitor, tem legitimidade plena para denunciar qualquer juiz do Supremo Tribunal Federal perante uma outra instância do Poder, vale dizer, perante o Senado da República, que é um órgão do Poder Legislativo da União. E nem por isso os juízes do Supremo Tribunal Federal sentem-se diminuídos, sentem-se limitados em sua independência ou coactados no desempenho independente de sua função jurisdicional. A lei n.º 1.079, de 1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade do presidente da República, dos ministros de Estado, do procurador geral da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal, define as infrações político-administrativas que, cometidas, poderão gerar a desqualificação funcional de um juiz do Supremo Tribunal Federal, destituindo-o do cargo vitalício que possui e inabilitando-o temporariamente por 8 anos para o exercício de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação. E se formos ao art. 39 da lei federal n.º 1.079, de 1950, verificar quais são as infrações político-administrativas que podem induzir à responsabilidade política do juiz do Supremo Tribunal Federal, iremos constatar que a falta de decoro judiciário é também uma dessas situações: situação legitimadora da denúncia feita por qualquer cidadão, perante o Senado da República; situação legitimadora da destituição de um juiz do Supremo Tribunal Federal. É claro, é um tipo penal aberto, mas o conceito do decoro judiciário é essencialmente aberto e variável, em função de diversos critérios e em função do momento histórico em que ele deva ser analisado e identificado. Não vejo, portanto, em que essa possibilidade de extensão do processo de impeachment aos juízes brasileiros possa limitá-los em suas funções. O México agora – repito –, o México agora, nas reformas recentes de 1994 e de 1996, estabeleceu um sistema de fiscalização externa. Ele permite, à Câmara dos Deputados – não diretamente por parte do cidadão, como é no Brasil, em relação aos juízes do Supremo Tribunal Federal –, formalizar denúncias contra juízes de Distrito e contra magistrados de Circuito. Eles utilizam a fórmula norte-americana. Juízes da Suprema Corte do México estão sujeitos a um processo de impeachment também por infrações graves, por crimes de responsabilidade, por ilícitos político-administrativos. A Constituição da Argentina, que data de 1853, é uma das Constituições

escritas mais antigas do mundo ocidental. A despeito de todos os percalços institucionais e pronunciamentos militares que a Argentina sofreu ao longo de sua história, subsiste íntegra. Sofreu uma ampla reforma, introduzida pelo Congresso argentino em 1994, com uma amplitude temática muito expressiva. E lá, ao estabelecera possibilidade da fiscalização externa, também permitiu que um órgão, composto por nove membros, três juízes, três advogados, dois senadores e um deputado, julgue – à exceção dos juízes da Suprema Corte, que são julgados pelo Senado argentino – os demais juízes, inclusive, para efeito de destituição do cargo, nas chamadas infrações político-administrativas.

2.2.2 Ministério Público

Durante um largo período, a questão do controle externo ficou centrada apenas na magistratura. A rigor, apenas no projeto de relatoria da deputada Zulaiê Cobra o Ministério Público passou a constar da proposta de emenda à Constituição, até então voltada somente para a reforma do Poder Judiciário. Um organismo de controle externo, semelhante ao proposto para aquele poder, foi sugerido para esta instituição do sistema de justiça. De toda forma, mesmo antes desta inclusão, promotores e procuradores participaram ativamente do debate público e de movimentações na Câmara dos Deputados. Recorde-se que o Ministério Público conquistou ou consolidou grande poder com a Constituição de 1988, o que lhe propiciou transformar-se em interlocutor relevante sobre os mais variados temas da agenda pública nacional.

Em 1996, o Idesp realizou uma ampla pesquisa com 20% dos promotores e procuradores pertencentes ao Ministério Público dos estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia.[65] Constavam desta investigação questões referentes à reforma do Judiciário e entre elas a proposta de criação de um órgão de controle externo daquele poder. Obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 12
Controle externo do Ministério Público (em porcentagem).

Totalmente a favor	*A favor em termos*	*Contra em termos*	*Totalmente contra*	*Sem opinião*
28	34	14	22	2

Fonte: SADEK, 1997.

[65] Os resultados desta pesquisa encontram-se em SADEK, 1997.

A maioria dos integrantes do Ministério Público (62%) manifestou-se a favor de um órgão com a finalidade de exercer o controle externo. Esse percentual é bastante superior aquele verificado entre os magistrados. A maior aceitação da proposta é também medida pela proporção dos que se manifestaram totalmente contrários – 22%. Recorde-se de que entre os integrantes do Poder Judiciário, nesse mesmo período, mais de 80% consideravam inteiramente negativa essa inovação.

Pode-se supor que é mais fácil aceitar um órgão de controle para outra instituição do que para a própria. Dessa forma, seria importante avaliar em que medida as manifestações favoráveis diziam respeito ao fato de que essa inovação restringia-se ao Poder Judiciário. Assim, foi elaborada a mesma questão, só que, desta vez, em relação ao Ministério Público. A distribuição das respostas mostra que, quando se trata de um órgão para controlar o próprio Ministério Público, o índice dos partidários cai de 62% para 52%, e dos que afirmaram ser totalmente contrários sobe de 22% para 35%, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 13

Controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem)

Totalmente a favor	*A favor em termos*	*Contra em termos*	*Totalmente contra*	*Sem opinião*
19	33	11	35	2

A despeito destas alterações, é significativa a diferença entre magistrados e integrantes do Ministério Público dos estados. Tão importante, contudo, quando saber a posição sobre a proposta de criação de um órgão de controle externo, é conhecer a sua composição e a participação relativa dos membros provenientes da própria instituição e dos externos a ela. As tabelas a seguir trazem a distribuição de respostas tanto para o Poder Judiciário como para o Ministério Público.

A expressiva maioria dos entrevistados julga que os membros do Ministério Público (80%), do Judiciário (79%) e da Ordem dos Advogados do Brasil (70%) devem participar do organismo encarregado de exercer o controle externo do Judiciário. Chama a atenção, no entanto, o fato desses mesmos grupos, apesar de igualmente aceitos para compor o órgão de controle externo do Ministério Público, receberem sempre, nessa segunda hipótese, menor proporção de apoio.

Tabela 14

Como deve ser composto o órgão de controle externo do Ministério Público (em porcentagem).

	Sim	*Não*	*Sem opinião*
Membros do Ministério Público	80	10	10
Membros do Judiciário	79	10	11
Membros da Ordem dos Advogados do Brasil	70	18	12
Juristas	51	30	19
Lideranças da sociedade	40	42	18
Membros do Legislativo	35	50	15
Membros do Executivo	30	53	17

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 15

Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Ministério Público? (em porcentagem)

A favor de maioria de integrantes externos do Judiciário	A favor de maioria de integrantes do próprio Judiciário	Sem opinião
47	45	8

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 16

Como deve ser composto o órgão de controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem).

	Sim	*Não*	*Sem opinião*
Membros do Ministério Público	78	8	14
Membros do Judiciário	65	19	16
Membros da Ordem dos Advogados do Brasil	63	22	15
Juristas	47	32	21
Lideranças da sociedade	40	41	19
Membros do Legislativo	31	49	20
Membros do Executivo	26	54	20
Serventuários do Ministério Público	15	58	27

Fonte: SADEK, 1997.

Tabela 17

Como deve ser integrado o órgão de controle externo do Poder Judiciário (em porcentagem)

A favor de maioria de integrantes externos do Ministério Público	A favor de maioria de integrantes do próprio Ministério Público	Sem opinião
39	52	9

Fonte: SADEK, 1997.

No que se refere à presença de lideranças da sociedade civil, há praticamente um empate: é bastante semelhante o percentual dos que julgam que esses cidadãos deveriam fazer parte do órgão de controle externo e dos que discordariam dessa inclusão, tanto no caso do Judiciário como no do Ministério Público. Se a participação das lideranças provenientes da sociedade civil divide pelo meio os integrantes do Ministério Público, o mesmo não ocorre quando se trata dos membros do Legislativo, do Executivo e de serventuários da instituição – nestes casos formam-se maiorias nítidas. Os serventuários são rejeitados pela maior parte dos entrevistados – apenas 15% aceitariam a sua presença entre os membros do órgão de controle externo, quer do Judiciário, quer do Ministério Público. Da mesma forma, é muito baixo o percentual de apoio à inclusão dos membros do Executivo e do Legislativo. Em relação a estes agentes, a metade ou pouco mais da metade rejeitaria a participação em um organismo criado com a função de exercer o controle das duas instituições.

Outro tema que divide ao meio os integrantes do Ministério Público é o peso relativo dos membros internos e externos no órgão de controle. Efetivamente, 47% manifestaram-se a favor de maioria de integrantes externos ao Judiciário e 45% de maioria de integrantes advindos do próprio Judiciário. Por outro lado, a composição que se aceitaria no caso do Ministério Público, na hipótese de criação de um órgão de controle externo, é parecida com a sugerida para o Judiciário. No entanto, o grau de concordância em relação a uma maioria de membros oriundos do próprio Ministério Público é maior, isto é, a maioria dos integrantes de um eventual órgão de controle externo deveria provir do próprio Ministério Público.

Tal como puderam ser observadas diferenças entre os juízes da justiça estadual e da justiça federal, também há distinções entre os integrantes do Ministério Público nos estados e os procuradores da República. Os integrantes do Ministério Público Federal, em pesquisa realizada pelo Idesp em colaboração com a Associação Nacional dos Procuradores da República, em 1997,[66] mostraram-se ainda mais receptivos à proposta de criação de um órgão de controle externo do que os membros do Ministério Público nos estados. É claro que se tem de levar em consideração o intervalo de tempo entre as duas pesquisas, e o fato de que se ampliou o debate sobre os temas da reforma do Judiciário.

[66] Os resultados desta investigação podem ser encontrados em CASTILHO e SADEK (1998).

Entre os procuradores da República, 46% manifestaram-se inteiramente a favor da proposta de criação de um órgão de controle externo do Judiciário. No que se refere à composição desse organismo, 59,5% declararam-se favoráveis a que a maioria dos membros tivessem origem externa ao Judiciário; 33% contrários e 7,5% sem opinião. No que se refere à participação das diferentes categorias, obtiveram-se os seguintes percentuais de respostas.

Os membros provenientes do Ministério Público, da OAB e do próprio Judiciário seriam aceitos pela grande maioria dos entrevistados. Estes grupos receberam entre 81,5% e 90% de manifestações favoráveis. Deve-se, contudo, ressaltar que os integrantes do Ministério Público representam a categoria com o maior percentual de apoio. Por outro lado, os serventuários da Justiça, os membros do Executivo e do Legislativo não contariam com o aval da maioria dos procuradores da República. As lideranças da sociedade civil teriam o apoio de quase a metade dos integrantes do Ministério Público Federal.

Tabela 18
Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Poder Judiciário? (em porcentagem).

Por membros	*Sim*	*Não*	*Sem opinião*
Ministério Público	90,0	5,0	5,0
Ordem dos Advogados do Brasil	83,0	10,0	7,0
Judiciário	81,5	11,0	7,5
Juristas	63,0	24,5	12,5
Lideranças da sociedade	49,5	37,5	13,0
Do Legislativo	43,0	47,0	10,0
Do Executivo	37,0	51,0	12,0
Serventuários da Justiça	24,0	56,0	20,0

Fonte: CASTILHO e SADEK, 1998.

No que se refere a um órgão de controle externo do Ministério Público, as posições dos integrantes do Ministério Público Federal não são muito diversas das expressas em relação ao Poder Judiciário. Enquanto 33% manifestaram-se contra maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário, este percentual subiu para 36,5% quando se trata de um organismo de controle do Ministério Público. Quanto à composição, da mesma forma, não há diferenças apreciáveis, a não ser o fato de que é menor a proporção dos que aceitariam a participação de integrantes do Judiciário no órgão de controle

externo do Ministério Público (81%) do que a de representantes do Ministério Público no órgão de controle do Poder Judiciário (90%).

A maior aceitação de um órgão de controle externo por parte dos integrantes quer do Ministério Público dos estados, quer dos membros do Ministério Público Federal, quando comparados aos do Poder Judiciário, pode também ser apreendida nos depoimentos dos representantes das entidades representativas dos membros das duas instituições. As falas públicas de ambos os líderes refletem a posição majoritária expressa nos resultados captados pelas pesquisas que reproduzimos acima.

Achiles de Jesus Siquara Filho, presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, entidade que congrega os Ministérios Públicos dos estados, manifestou-se a favor de um órgão de controle externo tanto no Judiciário como no Ministério Público. Disse o procurador, em audiência pública, organizada pela Comissão de Reforma do Judiciário, em 27/4/99:

> Nossos controles internos têm falhado, e têm falhado muito. A falência do controle interno levou à discussão sobre a possibilidade de um controle externo. (...) Na sua composição acho que deve haver uma participação de membros do Judiciário, da OAB e do Ministério Público, sem embargo dizer que não somos refratários à possibilidade de determinado segmento organizado da sociedade participar A dificuldade que temos é identificar que segmento é esse, dado o espectro, hoje, de organização da sociedade, e com os valores extraordinários, que têm contribuído para a consolidação da democracia no país.

Ela Wiecko Volkmer de Castilho, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, entidade representativa dos integrantes do Ministério Público Federal, em audiência pública no dia 27/4/99, também manifestou a concordância com a proposta de instituição de um órgão para exercer o controle externo. Afirmou ela, em nome da associação que então presidia:

> Com relação ao controle externo da administração da Justiça, entendemos conveniente a criação de um conselho nacional, com atribuição de promover estudos, planejar e avaliar a administração da Justiça. Nesse sentido se impõe a participação de representantes de todos os segmentos que atuam para a prestação da atividade jurisdicional, neles, naturalmente, incluído o Ministério Público. E queremos uma participação paritária. Não somos refratários à representação de segmentos da sociedade civil.

A posição defendida pelas entidades difere, em boa medida, da sustentada pelo procurador-geral da República, cargo máximo na hierarquia do Ministério Público. Geraldo Brindeiro, em audiência pública, no dia 6/5/99, questionou a oportunidade de criação de um órgão de controle externo. Seus argumentos baseavam-se, sobretudo, na incompatibilidade de um organismo como o proposto e o sistema presidencialista, que consagra a independência entre os Poderes do Estado. Em nenhum momento, contudo, afirmou claramente que desaprovaria a criação desse órgão. Ao contrário, chega a manifestar sua concordância com a proposta em pauta. Sua exposição, no entanto, seguiu um raciocínio bastante similar ao desenvolvido pelos que se opõem a esta inovação. Disse o procurador-geral da República:

> Penso que um Conselho Nacional de Administração da Justiça deve existir, principalmente para evitar os abusos relacionados com nepotismo, com questões de natureza administrativa, de uso irregular dos recursos públicos, tendo em vista a ideia de autonomia administrativa dos tribunais, que foi adotada na Constituição, mas, na verdade, a independência do Poder Judiciário deve ser preservada como princípio fundamental da Constituição brasileira e da separação e harmonia dos Poderes. Mas nessa parte relacionada com a administração, com a parte propriamente dita de recursos públicos, o nepotismo, por exemplo, é absolutamente inaceitável. (...) Eu gostaria de fazer algumas considerações sobre o que penso deva ser o controle externo e esse tipo de Conselho. Eu partilho de uma ideia análoga à que o ministro Carlos Velloso defende sobre o Conselho Nacional da Magistratura. O ministro Renan Calheiros também segue a mesma linha. O Conselho deve ter a participação não só de juízes, mas também de representantes daqueles órgãos que a Constituição define como órgãos essenciais da Justiça – os advogados e o Ministério Público. Eles são do ramo, atuam e conhecem o funcionamento da Justiça, devem conhecer; pelo menos, e podem contribuir para esse controle, principalmente no campo administrativo, para evitar a lentidão por desídia e gastos. Eles podem ter, penso eu, não essa posição de uma espécie de Corregedoria-Geral, mas sim a possibilidade de propor concretamente soluções positivas para aprimorar a Justiça. Eu acho que é salutar que haja esse Conselho, não apenas com caráter punitivo, que também deve existir. Se for o caso, há as questões criminais que são levadas até o Ministério Público. Mas esse Conselho seria formado

também com a visão de procurar observar as dificuldades no funcionamento da Justiça brasileira e permitir que haja um aprimoramento contínuo através das discussões sobre os problemas existentes no Judiciário. Agora, não acho que deva existir algo parecido como há, por exemplo, na França, um país que adota o sistema parlamentarista de governo. (...) Quanto ao Poder Judiciário no sistema presidencialista, gostaria de estender-me um pouco nessa matéria porque a considero extremamente relevante. Não se pode estabelecer normas constitucionais no país ignorando todo o desenvolvimento da cultura jurídica no mundo e o sistema que o país tem, que, aliás, completa agora 500 anos de existência. (...) Quanto ao sistema parlamentarista de governo – gostaria de fazer esse confronto –, nos Conselhos da Magistratura, por exemplo, na França e em outros países que adotam o sistema parlamentarista, há uma filosofia completamente diferente da política do presidencialismo em que há um sistema de freios e contrapesos, check and balances, como já diziam os federalistas, os juristas mundiais – ainda hoje se diz isso –, aquela separação dos Poderes que foi adotada pelo constitucionalismo americano de uma forma diferente do constitucionalismo francês. (...) Nesses países, não na França, que não há uma Corte constitucional, mas na Alemanha, onde há regime parlamentarista, na Itália ou em Portugal, tanto o Conselho da Magistratura como até essas próprias cortes têm uma filosofia e uma composição completamente diferente, baseada em premissas totalmente diferentes das nossas. Temos o sistema presidencialista, confirmado em plebiscito, em 1993, pelo povo brasileiro. Portanto, essa separação, independência do Judiciário e a supremacia da Constituição, é essencial como guardiã da Constituição, das leis do país, o que, como disse anteriormente, não ocorre no sistema parlamentarista na França, na Alemanha e na Itália, em que na própria Corte Constitucional muitas vezes seus membros são provenientes do Parlamento. Não há uma independência rigorosa como no sistema presidencialista de governo do Judiciário, que, como disse anteriormente, muitas vezes nem sequer é considerado como Poder. Isso em relação ao Conselho. Portanto, sintetizando, acho que o Conselho deve ter a participação dos juízes, no caso dos Tribunais Superiores, advogados e membros do Ministério Público, e deverá permitir não só esse papel disciplinador, se for o caso, até para punir, mas encaminhar questões criminais para o Ministério Público, evitando-se o nepotismo, abusos no campo administrativo, recursos públicos, centralizando. E também propor continuamente soluções para o aprimoramento do sistema judiciário e jurídico do País, uma constante

reflexão no processo, observando e identificando os problemas e tentando aprimorá-los. (...) Penso, no entanto, que o controle chamado de externo da magistratura deve ser feito, e aí vejo sob o ângulo jurídico, através dos órgãos que a própria Constituição define como órgãos essenciais da Justiça, porque ali, penso eu, não devem ser tratadas questões relativas aos problemas políticos dos partidos que divergem entre si, o que é natural e deve ocorrer mesmo.

2.2.3 Advogados

Outro ator relevante no sistema de justiça são os advogados. A importância política e pública deste grupo deve-se, em grande parte, à força conquistada pela entidade representativa da categoria, a Ordem dos Advogados do Brasil. Efetivamente, no que se refere à proposta de reforma do Judiciário, a OAB teve presença ativa, procurando interferir no rumo dos debates e das decisões, desde as primeiras discussões até o texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Como seria fácil supor, a entidade manifestou-se favoravelmente à criação de um órgão incumbido de exercer o controle do Judiciário, ainda que esta posição não reflita, necessariamente, a opinião da maior parte dos juristas. Saliente-se que os pontos maiores de divergência, tanto interna como para além dos muros da entidade, não se referem à oportunidade ou não de instituir um organismo para controlar o Judiciário. Seu empenho sempre foi maior em relação a outros temas, como por exemplo, a instituição de súmula vinculante.[67]

A questão do controle do Judiciário sempre foi defendida, havendo discordâncias, por vezes sérias, quanto à composição. Assim, a OAB fez críticas ao projeto assinado pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira. Publicou artigo sobre este aspecto Reginaldo de Castro, na *Folha de São Paulo,* em 25/6/99, no qual afirmava:

---

[67] A OAB fez, até mesmo, críticas públicas ao então relator da comissão especial da Câmara, deputado Aloysio Nunes Ferreira, e ao então presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, acusando-os de tentar excluir a entidade do debate, a partir de argumentos segundo os quais a OAB seria corporativista. Afirmou Reginaldo Castro: “sustentamos e demonstramos que a proposta de relator verticaliza e concentra o poder na cúpula do Judiciário como nunca se viu na história republicana brasileira. Nem o Pacote de Abril, de 1977, editado com o Congresso em recesso compulsório e o AI-5. ainda vigente, ousou tanto em matéria de concentração de poder e arbitrariedade”. *(Folha de São Paulo,* 25/6/99).

> Denunciamos a perda de cidadania, expressa no amordaçamento dos juízes de instâncias inferiores. O mesmo se dá na composição do chamado Conselho Nacional de Justiça, o relator submeteu inteiramente ao Supremo Tribunal Federal. Troca-se, assim, o controle externo, garantia indispensável a um Judiciário transparente, pela manutenção do controle interno, de índole, esta sim corporativista.

Esta posição sobre a composição, obviamente, não era consensual entre os advogados. Ilustrando defesa de proposta radicalmente distinta, poderia ser citado, entre outros, Saulo Ramos que, em artigo, recheado de ironias, publicado na *Folha de São Paulo,* em 17/6/99, dizia:

> Sobre o Conselho Superior de Justiça, o projeto quase acerta. Claro que o país clama por um controle nacional do Judiciário. Seria, com relação a juízes federais, comuns, trabalhistas e militares e respectivos tribunais, um controle externo. Mas a composição do órgão, a meu ver deve ser exclusiva de magistrados: nada de juristas de fora ou outros corpos estranhos ao poder Os juízes precisam ser julgados, processados e punidos por seus pares, não por seus ímpares. (...) quem concordaria em pôr palmeirenses no conselho consultivo do Corinthians? Ou corintianos no conselho do Palmeiras? Ou vascaínos no do Flamengo? Nada de demagogias do tipo 'representação da sociedade civil'. Esta já está representada nos parlamentos, que fazem as leis (nem sempre a favor dela). No sistema institucional brasileiro, a separação e a independência dos Poderes são princípios fundamentais: não devem ser nem arranhados.

Reproduzimos a seguir o depoimento prestado por Reginaldo de Castro, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, à Comissão de Reforma do Judiciário, em 27/4/1999:

> O poder Judiciário é o poder mais afastado da sociedade (...) a magistratura enclausurou-se de tal modo que não é conhecida pela sociedade, que prefere, por sua vez, manter-se à distância dos Palácios de Justiça e dos fóruns. A toga que impõe respeito é a mesma que constrange e intimida. (...) é notório o afastamento do Poder Judiciário da sociedade. (...) Entre o cidadão e o magistrado cria-se um afastamento que é contrário a tudo o que a democracia representa. (...) Agravam-se as consequências desse encapsulamento do Poder Judiciário, as circunstâncias de inexistirem no sistema constitucional brasileiro mecanismos sociais que possam legitimamente exercer seu controle. (...) Os mecanismos de controle interno do Poder Judiciário têm-se mostrado excessivamente frágeis para garantir a

> sua eficácia e a participação desejável da sociedade. Sem isso, até mesmo a abertura daquele Poder aos novos ventos que trazem formas novas de convivência e fórmulas jurídicas inéditas ficam sem porta de entrada para as mudanças que ele precisa vislumbrar se dar a saber e a aplicar (...) Traduzindo bandeira da OAB, que a vem empunhando há mais de uma década, propõe-se a criação dos Conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário, composto por representantes da sociedade civil, dos advogados, dos membros do Ministério Público e da própria magistratura, que desempenhariam funções de fiscalização administrativa, resguardada plenamente a independência e a segurança do exercício da jurisdição, como, de resto, de outra forma não poderia ser:

2.2.4 Lideranças governamentais

Embora não seja adequado fazer generalizações sobre as posições do Executivo a respeito da reforma do Judiciário, muitas das propostas em discussão no Legislativo refletem os interesses do governo. Por outro lado, entre os textos apresentados, alguns correspondem mais à avaliação e reformas compatíveis com a visão do governo do que outras. Dessa forma, a proposta que levou a assinatura do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira pode ser apontada como a que melhor traduziu o diagnóstico e o prognóstico elaborados pelo Executivo.

A comissão de reforma do Judiciário convocou para audiência pública o então ministro da Justiça, Renan Calheiros. Em sua exposição, em 4/5/99, o ministro fez referência explícita a uma série de propostas defendidas pelo governo federal.[68] Assim, cabe reproduzi-las, uma vez que se trata de documento importante para a análise da visão do Executivo sobre o Judiciário e, também, em que conjunto de ideias o governo manifesta-se favoravelmente à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário:

> O controle do Poder Judiciário é inevitável, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, de bom senso o espaço do

[68] Salientamos que o ministro refere-se literalmente a "propostas defendidas pelo governo federal". Essa referência é importante porque se sabe, também, que nem todas as personalidades que ocuparam o cargo de ministro da Justiça, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, comungavam de iguais avaliações e propostas de reforma do Poder Judiciário. O melhor exemplo dessa divergência seriam as posições defendidas por José Carlos Dias, em muitos casos diametralmente opostas às expostas por Renan Calheiros.

entendimento, surpreendendo afinidades, mas, sobretudo sem realçar posições e levando sempre em consideração a necessidade de avançarmos com a proposta. (...) Defendo que este controle seja plural e que conte com o apoio de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público. E tenho dúvidas, Sr presidente, Sr relator, se, ao contar na sua composição com representantes da sociedade, dos partidos políticos, do Congresso Nacional, na prática – desculpe-me o presidente do Supremo Tribunal Federal –, nós não estaremos colaborando para retirar a independência dos Poderes e colaborar com a quebra do princípio da separação dos Poderes. Entendo que se nós avançarmos na composição plural, integrantes do Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil, com certeza iremos caminhar mais rapidamente em relação à reforma que todos queremos e que a sociedade quer muito mais. Sem o controle, penso que dificilmente teremos uma Justiça ágil, acessível e próxima do povo.

Nos últimos tempos a grande imprensa brasileira começou a se preocupar com as deficiências do Poder Judiciário, ficando mais atenta ao que nele ocorre. Passou-se a ter, então, farto noticiário revelando a má utilização dos recursos financeiros, em detrimento da necessária ampliação dos serviços essenciais e do aperfeiçoamento dos serviços judiciários. Os prazos legais e regimentais são frequentemente desrespeitados por alguns magistrados, sem que isso acarrete qualquer consequência aos faltosos. Pelos fóruns é comum deparar-se com a afirmação de que os prazos são apenas obrigatórios para as partes e para os advogados. Por essas razões, apoiamos a criação do Conselho Nacional de Justiça. O modelo idealizado, no entanto, não interfere no julgamento das causas nem serve de revisor das decisões judiciais. O controle sugerido é de ordem administrativa.

Ao órgão nacional de controle do Judiciário caberia cuidar dos aspectos disciplinares (relacionados com a conduta dos magistrados), das eventuais deficiências no funcionamento ou na estrutura do Poder Judiciário e da elaboração de propostas para aprimorar a prestação jurisdicional. No ano de 1870, o meu conterrâneo Tavares Bastos já assinalava que 'a mais sólida garantia do cidadão está em uma magistratura independente'. Lembrava ainda o ilustre político que, independentes, 'os juízes de ambas as instâncias, os provinciais e os nacionais, constituiriam a verdadeira muralha da liberdade'. Essa constatação não se alterou com o passar do tempo, e hoje, mais uma vez, verificamos isso. Mas a independência, indispensável para que o magistrado possa decidir com justiça, não deve ser pretexto para evitar a

criação de um órgão nacional de controle que ajude a melhorar o desempenho do Poder Judiciário. O efetivo controle do Poder Judiciário é, portanto, pressuposto da democracia. Nesse contexto, Sr. presidente, o governo federal defende várias propostas. São elas:

1. Assegurar ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores a iniciativa de projetos de lei que dizem respeito à matéria processual (PEC n.° 96/92).
2. Criar o Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle com composição plural para analisar aspectos disciplinares relacionados com a conduta dos magistrados, apontar eventuais deficiências no funcionamento ou na estrutura do Poder Judiciário, bem como elaborar propostas para aprimorar a prestação jurisdicional (PEC n.° 96/92 e PEC n.° 112/95).
3. Proibir o nepotismo nos Poderes Públicos, como já consta do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (PEC n.° 96/92).
4. Reforçar a competência das Corregedorias Estaduais e Federais de Justiça, reduzindo quórum exigido para remover, colocar em disponibilidade e aposentar magistrado.
5. Extinguir a representação classista no âmbito da Justiça do Trabalho (PEC n.° 63/95).
6. Fortalecer a tentativa extrajudicial de conciliação e mediação, no âmbito das próprias empresas, antes do exercício do direito de ação individual perante a Justiça do Trabalho (PL n.° 4.694/98 do Poder Executivo).
7. Extinguir o poder normativo da Justiça do Trabalho (PEC n.° 96/92).
8. Exigir a prática forense como requisito indispensável ao ingresso na carreira e elevar os padrões de formação e aperfeiçoamento dos magistrados, estabelecendo aprova de mérito como pressuposto para ascensão funcional (PEC n.° 96/92).
9. Impor um período de afastamento aos membros da direção de associação de classe para ocupar as vagas reservadas nos tribunais para as respectivas categorias e proibir que os magistrados aposentados exerçam a advocacia por determinado período de tempo – é a chamada quarentena.
10. Extinguir a Justiça Militar Estadual, porque inócua, em função da mudança na legislação aprovada, e proibir o julgamento de civis pela Justiça Militar em tempo de paz (PEC n.° 96/92).

11. Instituir a ação declaratória de constitucionalidade e o incidente de inconstitucionalidade na esfera estadual. E recebi essa reivindicação da Comissão de Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil.
12. Implantar – a Constituição já autoriza a criação – varas especializadas em conflitos fundiários (Cf art. 126).
13. Implantar Juizados Especiais em todo o país, inclusive na Justiça Federal, ampliando o valor para causas de sua competência, e estendê-los à Justiça do Trabalho (PL n.° 4.693/98, do Poder Executivo, que adota para o processo trabalhista o procedimento dos Juizados Especiais).
14. Estimular a mediação e a arbitragem como instrumentos alternativos e eficazes de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais (Lei da Arbitragem n.° 9.307/96).
15. Ampliar o funcionamento da Defensoria Pública da União, agilizando a aprovação do Projeto de Lei n.º 642/99 e do Projeto de Lei Complementar n.º 24/99, ambos de iniciativa do Poder Executivo, além de estimular a implantação de Defensorias públicas estaduais em todo o território nacional. Lamentavelmente, alguns estados não implantaram a Defensoria Pública, outros a implantaram timidamente. É preciso estimular as experiências que deram certo. Firmar convênios com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativo, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinadas a promover assistência jurídica aos necessitados, nos termos da Lei n.° 9.790/99;
16. Instituir o efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal (PEC n.° 96/92 e PEC n.° 500/97), observada a importância – e concordo com o ministro Sepúlveda Pertence – de ser estabelecido um mecanismo de revisão.
17. Instituir a súmula vinculante para descongestionar os tribunais superiores, assegurando a possibilidade de sua revisão e o controle de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (PECs n.° 96/92 e 500/97).
18. Atribuir aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça dos estados competência para dirimir controvérsias relacionadas com ação civil pública e ações coletivas, exceto quando o objeto ultrapassar o âmbito estadual ou regional ou tiver abrangência nacional (PEC n.° 92/96).
19. Reduzir o número de Tribunais Regionais do Trabalho (PEC n.° 92/96) – é a racionalização dos tribunais regionais por

região, levando em conta, evidentemente, as demandas dos estados e da própria região.
20. Dar efetividade ao modelo de autonomia financeira do Poder Judiciário, já desenhado pela Constituição Federal (art. 168 da Constituição Federal).
21. Preservar o papel de guardiã da Constituição do Supremo Tribunal Federal, transferindo aos outros órgãos judiciais competências não estritamente relacionadas com a interpretação da Constituição, tais como: extradição solicitada por governo estrangeiro, homologação de sentenças estrangeiras, fazer cumprir cartas rogatórias – é o ADC n.° 4, a que se referiu o presidente do Supremo Tribunal Federal –, julgamentos dos chefes de missões diplomáticas nas infrações penais comuns e mandados de segurança e habeas datas contra atos do Tribunal de Contas da União.
22. Disciplinar os mecanismos de solução do incidente de constitucionalidade.
23. Agilizar os procedimentos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade (PL n.° 2.960/97, de iniciativa do Poder Executivo). Os direitos constitucionais só valem se, efetivamente, tivermos um aparelho de Justiça ágil para, na prática, efetivá-los.
24. Criar o Conselho Superior do Ministério Público, com funções de controle administrativo e competência para traçar as diretrizes básicas de atuação da instituição como um todo, para evitar conflitos de atribuição entre os seus vários ramos.
25. Aprimorar o sistema do precatório, de forma a garantir satisfação efetiva e integral dos débitos da Fazenda Pública, bem como para garantir aos estados e municípios prazos suficientes para honrar todos os créditos judiciais, sem comprometera prestação dos serviços públicos a que estão obrigados.
26. Ampliar a legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade, de modo a incluir as centrais sindicais e o Advogado Geral da União. Isto apenas aclara o que diz, se não me engano, o art. 123 da Constituição Federal, que deixa dúvida com relação à legitimidade das centrais sindicais para interpor Adin.
27. Atribuir à ação declaratória de constitucionalidade o mesmo tratamento dado à ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, Sr presidente e Sr. relator, no que diz respeito à legitimação ativa. Entendo que esse foi um equívoco da

Constituinte e quero, de público, penitenciar-me, de modo que estamos fazendo uma proposta para atribuir à ação declaratória de constitucionalidade o mesmo tratamento dado à ação direta de inconstitucionalidade, inclusive no que diz respeito à legitimação ativa.

28. Atribuir competência à Justiça Federal para julgar os crimes contra os direitos humanos (PEC n.° 368/96, do Poder Executivo, apensada à PEC n.° 96/92).

(...) Reformar o Poder Judiciário, que ainda conserva, praticamente, o mesmo modelo anacrônico do início do século, é imposição inadiável, é prioridade maior na agenda das preocupações nacionais.

2.2.5 Lideranças da sociedade civil

Restringiremos este item às personalidades que se manifestaram publicamente sobre a reforma do Judiciário, particularmente aceitando o convite para expor a posição de suas respectivas entidades representativas de categorias, em audiência pública promovida pela Comissão encarregada da reforma do Judiciário.

Chama especialmente a atenção o fato de líderes de organizações tão distintas, marcadas por grandes divergências a respeito de vários temas, defenderem propostas tão semelhantes no que se refere à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário. Esta concordância ficou explícita em 20/4/ 99, quando estiveram presentes nos trabalhos da Comissão especial estrutura do Poder Judiciário, o secretário-geral da Confederação Geral dos Trabalhadores, o representante da Central Única dos Trabalhadores, o representante da Social Democracia Sindical e o representante de uma associação patronal, a Confederação Nacional da Indústria.

Sustentou Canindé Pegado, da Confederação Geral dos Trabalhadores:

> Sobre o controle externo do Judiciário, a CGT entende que este já deveria ter sido implantado há muito tempo. Longe de se pensar numa modalidade de censura ou interferência na soberania do Judiciário, mas na necessidade de que seus erros, abusos e casos de corrupção não privilegiem alguns, pois a Justiça perfeita é legítimo direito de todos. Portanto, estamos de acordo com o Substitutivo n.° 112/95 à Pec n.° 96-A, de 1992, que institui o Sistema de Controle Externo do Poder Judiciário. (...) Quanto à participação dos atores sociais no mecanismo e no controle externo do Judiciário, houve uma discussão com bastante debate, quando imaginamos que, em relação à escolha dos representantes do povo, no mecanismo de controle do Poder Judiciário, isso deva ser feito a partir do Congresso Nacional. Achamos que o Congresso Nacional deve ter câmara exclusiva para debater a indicação de representantes do povo no estabelecimento ou no mecanismo de controle do Poder Judiciário. Por mais técnicos que possamos ser por mais representação, conhecimento ou participação que tenhamos através de nossos staffs e assessorias, não nos imaginamos aptos, pois não acreditamos que esse papel deva ser exercido por simples mortal, no bom sentido. Ao Congresso Nacional seria dado o poder para fazer essa representação.

Ericson Crivelli, representante da Central Única dos Trabalhadores, defendeu os mesmos argumentos:

> (...) É preciso haver algum órgão que supervisione o funcionamento desse Poder A única observação que faríamos em relação ao substitutivo apensado ao projeto é que, além dos órgãos que normalmente vêm sendo mencionados no substitutivo – a Procuradoria da República, os Tribunais Superiores –, seja criada a figura de um representante da sociedade civil. Seria melhor se fossem eleitos pelo próprio Congresso Nacional os representantes da figura dos usuários, aqueles que chamamos tecnicamente de jurisdicionados, que são assistidos pelo Judiciário. Ali temos a figura do Conselho Federal da Ordem, que é parte interessada no funcionamento do Judiciário, mas não é afigura do usuário. Temos os Tribunais Superiores, a Procuradoria-Geral da República, mas não temos nenhuma figura daquele que é o jurisdicionado, ou seja, o cidadão que recorre. Entendemos que o mecanismo mais democrático seria o próprio Congresso Nacional eleger os representantes para integrar o Conselho Nacional da Justiça, afim de exercerem o controle social.

Por fim, Enilson Simões de Moura, representante da Social Democracia Sindical, igualmente manifestou a posição de sua entidade, favorável à proposta, ainda que com menor grau de elaboração:

> Também somos favoráveis ao controle social (...). No primeiro momento, são instituições que se apresentam com grande conteúdo ético. Nós, brasileiros, temos sido contumazes em fazer com que as instituições muitas vezes derrapem por terrenos não rigorosamente éticos. Então, o controle social é fundamental, desde que constituído de maneira capaz de preservar o padrão ético necessário nas instituições.

Antônio Carlos Navarro, representante da Confederação Nacional da Indústria, em seu depoimento, não se referiu ao controle externo. Quando indagado, porém, especificamente sobre o tema, afirmou que sua entidade concordava com a inovação, apesar de manifestar dúvidas quanto à sua eficácia, quanto à composição:

> Somos favoráveis à criação do Conselho Nacional de Justiça, mas, se esse Conselho vai ter a função de corrigir juízes, precisaremos pensar na carreira da magistratura. Dificilmente um juiz federal, por exemplo, aceitará ser julgado por um juiz do trabalho ou um juiz estadual. Portanto, a composição do Conselho, sua estrutura e forma de funcionamento – concordo com os companheiros em que a sociedade tem de ter acesso, de uma forma geral, ao Conselho – têm de ser pensada para não se criar um grande conflito entre o Conselho e a própria Justiça.

É notável como as duas lideranças sindicais, das duas principais entidades representativas dos trabalhadores, salientaram a importância da participação do Poder Legislativo na escolha do membro proveniente da sociedade civil no órgão de controle do Poder Judiciário. Por outro lado, as discussões demonstraram que o tema mobilizou mais as entidades de trabalhadores do que a patronal.

2.2.6 Representantes no Legislativo

Pesquisa realizada pelo *Instituto Data Folha*, em janeiro de 1999,[69] com parlamentares cujo mandato teria início em 1º de fevereiro de 2000, mostrava que a grande maioria dos deputados federais e senadores apoiava a criação de um mecanismo de controle externo do Poder Judiciário. Segundo este levantamento, a proposta obteve 78% de opiniões favoráveis, 19% de contrárias e 3% não souberam responder ou deram outras respostas. Os senadores mostraram-se proporcionalmente mais favoráveis ao princípio do controle externo do Judiciário do que os deputados federais – 82% e 77%, respectivamente. No que se refere aos partidos políticos, o PT reúne o maior número de parlamentares favoráveis à proposta: 98%. Em seguida, estão os deputados e senadores filiados ao PMDB (85%); depois os do PSDB (75%); e os do PFL (73%). O menor percentual encontra-se entre os integrantes do PPB – 65%.

[69] *Folha de São Paulo*, 18/1/1999.

Ressalte-se que o Partido dos Trabalhadores foi a única agremiação que elaborou um documento oficial sobre a reforma do Judiciário. Isto, certamente, tem a ver com o fato de que o partido liderou o início da discussão sobre a reforma do Judiciário. Foi de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo a proposta de emenda à Constituição n.° 96/92, objetivando introduzir modificações na estrutura do Poder Judiciário. Posteriormente, em 1995, foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição n.° 112/95, de autoria do deputado federal José Genoíno, instituindo o sistema de controle externo do Poder Judiciário.

No texto oficial do PT é defendido o estabelecimento de fiscalização externa sobre o Poder Judiciário, "sujeitando-o ao controle orgânico e institucionalizado da sociedade civil".[70] É proposto um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, formado por um Conselho Nacional e por Conselhos Estaduais, instituídos em cada um dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. O Conselho Nacional seria composto por 21 membros, todos eleitos, para mandato de 4 anos, em regime de dedicação exclusiva, sendo: *a)* 7 eleitos pelos magistrados togados vitalícios, sendo 2 dos Tribunais Superiores, 1 dos Tribunais Regionais, 1 dos Tribunais de Justiça e 2 juízes do 1° grau; *b)* 6 eleitos pelo Congresso Nacional pelo voto de 4/5 de seus membros, dentre brasileiros com mais de 35 anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo 3 representantes do meio científico e acadêmico; *c)* 4 eleitos pelos membros do Ministério Público Federal, Estadual e do DF e dos territórios, com mais de 15 anos de carreira; *d)* 4 eleitos pelos advogados com mais de 15 anos de efetiva atividade profissional. Os Conselhos Estaduais do PJ seriam integrados por 11 membros, sendo 4 eleitos pelos magistrados, 3 pelas Assembleias Legislativas, 2 pelo Ministério Público do estado ou distrital, e 2 eleitos pelos advogados que atuam no estado. O mandato seria de 4 anos, em regime de dedicação exclusiva, salvo o exercício de cargo ou função de magistério superior, sendo vedada a reeleição.

Os órgãos do Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do PJ possuiriam atribuições eminentemente administrativas, sendo proibida sua interferência na atividade jurisdicional. Dentre as atribuições do Conselho Nacional do Poder Judiciário, destacam-se:

[70] GENOÍNO, 1999.

- desenvolvimento de atividades de planejamento e avaliação administrativa do PJ, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização, correição e disciplina sobre as atividades administrativas dos órgãos, serviços auxiliares, membros e servidores judiciários do Tribunais, incumbindo-lhe conhecer de reclamações, requisitar informações e diligência, determinar procedimentos e ordenar providências;
- processamento e julgamento, originalmente, no âmbito administrativo-disciplinar, dos membros dos Tribunais, podendo decidir, fundamentadamente, pela representação de perda do cargo, remoção, disponibilidade ou aposentadoria, com proventos proporcionais ao tempo e serviço, e aplicar outras sanções administrativas cabíveis;
- julgamento, em grau de recurso, dos processos administrativo-disciplinares contra juízes de 1º grau de jurisdição e servidores dos Tribunais;
- planejamento, desenvolvimento e avaliação de planos, programas e projetos estruturais, bem como a definição de diretrizes gerais que viabilize a implementação de políticas de organização e presteza dos serviços judiciários;
- desenvolvimento de ações institucionais que assegurem e efetivem a independência, autonomia, eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do PJ, zelando pela observância dos direitos, prerrogativas e garantias constitucionais da magistratura e dos direitos e garantias dos servidores judiciários;
- supervisão do cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências, fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais sobre administração, orçamento, finanças e vencimentos, bem como a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos dos Tribunais e seus servidores judiciários, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- representação, ao MP, para o ajuizamento de ação de perda do cargo, bem como no caso de crime contra a administração da Justiça ou de abuso de autoridade;

- elaboração, anualmente, de relatório geral, que integrará mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Constitucional ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, no qual constem: a) a avaliação de desempenho, global e particularizada, do PJ no país, inclusive dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Constitucional, com publicação de dados e estatísticas sobre cada uma das Justiças especializadas nas regiões, estados e DF, em cada um e todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, processos e recursos humanos; b) as atividades desenvolvidas pelo Conselho e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do PJ;
- julgamento administrativo, mediante reclamação ou em grau de recurso, dos regimentos internos e das instruções normativas dos tribunais, do resultado individual ou coletivo, dos concursos públicos para provimento de cargos de juízes de 1º grau e de servidores dos tribunais, bem como do preenchimento dos cargos de confiança;
- iniciativa para propor, no âmbito federal, projetos legislativos que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do PJ; e
- elaboração do projeto do Estatuto da Magistratura e o Estatuto dos Servidores Judiciários, mediante prévia consulta a todos os tribunais, associações de magistrados e de servidores judiciários de âmbito nacional".

Com base neste documento, após discussões, foi redigida a proposta de Emenda à Constituição n.° 112-A, de 1995, assinada pelo deputado José Genoino. Constava do texto da proposta a instituição do Sistema de Controle do Poder Judiciário:

> O Sistema de controle do Poder Judiciário será constituído pelo: Conselho Federal de Justiça; Conselhos Estaduais de Justiça; Conselho Distrital de Justiça.
> Parágrafo único. O sistema de controle exercerá a fiscalização externa do Poder Judiciário, vedada a interferência no mérito das decisões proferidas e nas atividades jurisdicionais.
> Art. Compete aos órgãos do sistema de controle do PJ se pronunciar sobre:
> I – a proposta orçamentária anual;
> II – aquisição da vitaliciedade;

III – a criação e extinção de varas judiciárias e tribunais;
IV – a criação e extinção de cargos das magistraturas e dos serviços auxiliares;
V – aferição do merecimento para efeitos de promoção; VI – perda do cargo de magistrado.
Parágrafo único. Compete ao sistema de controle do PJ fiscalizar o serviço judicial, supervisionar os atos administrativos e receber denúncias e reclamações contra membros da magistratura e funcionários dos serviços auxiliares.
Art. O Conselho federal de Justiça terá a seguinte composição.
I– cinco ministros eleitos por cada um dos Tribunais Superiores;
II – um Procurador da República eleito pelo Conselho superior do Ministério Público;
III – um advogado eleito pelo conselho federal da OAB; IV – três cidadãos brasileiros com mais de 35 anos eleitos pelo Congresso Nacional, vedada a indicação parlamentar.
Art. O mandato dos membros dos Conselhos que integram o sistema de controle do PJ será de 3 anos, vedada a recondução.
Art. Os tribunais não poderão realizar sessões secretas para tratar de assunto administrativo.
Justificação:
(...) A proposta que estamos apresentando para discussão objetiva criar um sistema de controle do Poder Judiciário com a finalidade de exercer a fiscalização externa de suas atividades. Entretanto, tal fiscalização, para garantir a sua própria eficácia e, notadamente, para preservar a autonomia e a independência do Poder, não poderá se imiscuir nas atividades jurisdicionais.
O sistema de controle proposto será integrado pelo Conselho Federal de Justiça, pelos conselhos Estaduais de Justiça e pelo Conselho Distrital de Justiça. Cada qual será composto por 5 magistrados, um representante do MP, um advogado e 3 cidadãos eleitos pelo respectivo Poder Legislativo.
Por outro lado, estamos propondo também o fim da realização, pelos Tribunais, de sessões secretas para tratar de assuntos administrativos. É inconcebível que os regimentos internos do STF e do STJ – e, provavelmente de outros tribunais que não tivemos condições de averiguar – contemplem a possibilidade de realização de sessões secretas para deliberar sobre assunto administrativo que, pela sua própria natureza, só podem ser tratados dentro da mais estrita legalidade e transparência, não necessitando, portanto, de qualquer mecanismo regimental que impossibilite a sua mais ampla publicidade.

Como se percebe, a proposta sofreu modificações, tanto nas atribuições conferidas ao órgão de controle externo, quanto, principalmente, em sua composição. Mas, de toda forma, o que interessa salientar neste item é que o partido organizou-se para a discussão da matéria, elaborou emenda e teve participação bastante ativa na Comissão.

Os trabalhos da Comissão encarregada de elaborar a proposta de reforma do Judiciário duraram oito meses. A comissão foi instalada em 30/3/1999, organizou audiências públicas, realizou sessões para a apreciação do parecer do relator deputado Aloysio Nunes Ferreira, enfrentou a mudança de relator, novas sessões para discussão do parecer da relatora deputada Zulaiê Cobra, apresentação de destaques, votações e, finalmente, em 17/ 11/1999, houve a conclusão da votação dos destaques e o texto enviado para o plenário da Câmara dos Deputados. Nesse período, houve um debate intenso e de extrema qualidade, com o enfrentamento de posições distintas.

Nos debates na Comissão salientaram-se os deputados que se manifestaram fortemente contra e a favor da criação do órgão externo. Entre estes parlamentares, pode-se destacar por sua militância ativa contra a inovação, os deputados federais Ibrahim Abi-Ackel, do PPB; Gerson Peres, do PPB e Vicente Arruda, do PSDB. Salientaremos, a seguir, trechos muito ilustrativos dos argumentos desenvolvidos por estes parlamentares.

Disse Ibrahim Abi-Ackel, durante a audiência pública, de 28/4/99:

> Quanto à questão do controle externo, já me manifestei repetidas vezes na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em debates até acalorados, contrariamente à sua organização. Para que um órgão de controle seja eficaz, ele precisa ter o saber de experiência feita. Quem não conhece as entranhas do Poder Judiciário não tem condições de julgar a conduta do juiz com as particularidades e as idiossincrasias a que se referiu o próprio ministro Moreira Alves, ao falar da Justiça do Trabalho. Assim como o parlamentar goza da imunidade absoluta por palavras, opiniões e votos, pelos quais não pode ser julgado em tribunal algum, que não seja o próprio Parlamento, a Justiça também deve ter instâncias disciplinares que resolvam os problemas da indisciplina, da excessiva lentidão, da falta de decoro ou pleno conhecimento permanente do comportamento do juiz, e não através de pessoas que, de fora da instituição, tomam conhecimento repentino de situações com as

quais não estão familiarizadas. Esta é a razão pela qual sou contra o controle externo do Poder Judiciário.

Nas discussões de apreciação da proposta de reforma assinada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, voltou a se manifestar, mas desta vez, acrescentando outras justificativas às já expostas. Afirmou, em 9/06/1999:

> (...) A questão do conselho de controle, a qual se dedicou com tanto afinco o deputado Marcelo Déda, é, dentre todas as questões suscitadas pela reforma, a que mais me preocupa. Quantas Corregedorias existem no Brasil incumbidas de fiscalizar a atuação do Poder Judiciário? São 26 estados, portanto, existem 26 corregedorias da Justiça Estadual. A Justiça Eleitoral está estabelecida em todos os estados da Federação e, portanto, temos mais 26 corregedorias dessa Justiça. Temos ainda corregedorias da Justiça Federal e, além delas, vasto Conselho da Justiça Federal com filiais em São Paulo e no Rio de Janeiro. Lembrei-me agora do Distrito Federal, então, acrescente-se um para cada unidade. Isso tudo significa que devemos ter no Brasil mais de 100 corregedorias incumbidas de controlar os prazos judiciais e a normalidade e honestidade do andamento dos serviços cartoriais. E, a despeito da multidão de pessoas e multiplicidade de órgãos, aqui estamos na tentativa de criar mais um conselho nacional de controle do Poder Judiciário. E se não tivermos cuidado na elaboração desse conselho, todo o resultado do nosso trabalho se resumirá apenas numa coisa: talvez estejamos criando a 101" Corregedoria da Justiça no Brasil. Antes portanto de escolhermos os membros do Conselho da Justiça, precisamos estabelecer sua competência. Aí está o nó górdio. Por quê? Porque o Poder Judiciário é, por natureza, estático. É da índole do Poder Judiciário aguardar a provocação das partes, advogado ou promotor. Enquanto essas partes não provocam o Poder Judiciário, ele é inerme por natureza. Se criarmos um Conselho da Justiça e ficarmos esperando que ele também, à semelhança da índole do Poder Judiciário, fique à espera da provocação da parte, será um órgão inútil, porque a parte que não reclama já tem medo do juiz, e o advogado não reclama porque tem muito mais medo do juiz do que a própria parte. Teremos que ter, então, órgão de controle do Judiciário que tenha natureza intervencionista. Um órgão de controle do Poder Judiciário que se incumba de moto-próprio da vigilância de todas as Comarcas e tribunais. Alcançaremos esse resultado? Não sei. Vamos tentar obtê-lo. Mas só depois disso é que poderemos estudar, então, a natureza e a índole das pessoas que deverão compô-la. Não basta ter notório saber jurídico e inatacável probidade para ser homem dinâmico disposto a comprar brigas com o Poder Judiciário, fiscalizar, intervir, cobrar e, sobretudo, punir.

Durante a audiência pública realizada em 4/5/1999, declarou sua posição o deputado Gerson Peres:

> Sou contrário ao controle externo da Justiça, Sr presidente. Sabe por quê? Porque é mais um elefante branco que vamos colocar lá para burocratizar a Justiça. A nossa cultura brasileira vai buscar recursos lá; vai meter papel lá, nesse controle.

Sua intervenção, em 9/11/1999, quando estavam em votação os destaques, traz mais elementos à sua tese:

> Sr. presidente, posso até decepcionar algumas pessoas, mas tenho uma opinião formada sobre o Conselho Nacional de Magistratura como está inserido no texto. Primeiro, ele é muito numeroso e contraria os fundamentos da reforma do Poder Judiciário, que são: economia processual, com a agilização; economia de custos; e moralização dos procedimentos na área processualística. Esse Conselho, no meu entendimento, é mais um elefante branco que vai onerar o Erário, vai se estabelecer em Brasília com mais de treze membros e vai procrastinar muitos processos. Os advogados devem estar de parabéns, porque, inclusive, as decisões do Conselho Nacional de Magistratura são passíveis de recursos para o Supremo Tribunal Federal. Logo, ofende a economia processual. A forma como o Conselho está inserido no relatório é ainda mais grave. Vejam bem: o Conselho recomenda a punição dos juízes. É até engraçado. Um Conselho desta importância não tem de recomendar nada: ou decide em caráter terminativo ou não decide. No meu entendimento, esse Conselho deveria nascer com um número mais reduzido de membros para administrar a parte comportamental, a área administrativa da Justiça. Esse papel, Sr presidente, poderá ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, cujo colegiado já é composto por pessoas diferenciadas. Temos lá o Nelson Jobim, brilhante companheiro, ex-deputado; advogados de reputação ilibada; e ministros togados. É um Conselho eclético. Nesta reforma, também estaremos enxugando o Supremo Tribunal Federal, que ficará sem muitas atribuições, podendo assim administrar a Justiça, com a criação de corregedorias temporárias que visem examinar a conduta dos juízes e verificar como vai a Justiça na sua área administrativa, já que na processual ela é intocável. Sr Presidente, vamos cometer um grave erro nesta reforma e o futuro o dirá. Estamos criando um órgão

para onerar o Estado. Vamos atrapalhar ainda mais o processo que visa regularizar a área administrativa da Justiça; vamos demorar ainda mais a julgar os juízes; vamos gastar dinheiro com passagens de ida e volta para os estados, afim de que se façam as investigações fora de Brasília e, no fundo, chegaremos a um poço vazio de decisões. Esta é a minha posição.
Por isso, Sr presidente, como não vejo nenhuma melhora com essas medidas, voto contra esse Conselho. Ele não deve existir O Supremo Tribunal Federal é que deveria administrar a Justiça do país. O julgamento dos juízes deveria ser feito pelo Supremo, através de corregedorias temporárias por ele determinadas. É aí que está a questão. Como todos estão pensando em mudanças e melhorias de condições de análise do Poder Judiciário e acreditam que esse Conselho é a salvação, não voto favoravelmente, mas também não critico quem tem essa posição. Mas é mais um elefante branco na Constituição do Brasil.

Manifestando-se, também, contra o controle externo, mas adicionando outros argumentos, afirmou o deputado Vicente Arruda, do PSDB, em 16/06/1999, durante os trabalhos de apreciação do parecer do relator:

> Gostaria de me fixar na questão do controle externo, porque sei que é tema muito polêmico. Desde 1995, quando o deputado José Genoíno apresentou na Comissão de Constituição e Justiça uma PEC para estabelecer o controle externo do Poder Judiciário, insurgi-me contra a iniciativa e dei voto em separado, porque um dos pontos altos da Constituição de 1988 foi dar ao Judiciário autonomia, autogestão financeira, administrativa e jurisdicional. Não será estabelecendo controle corporativo de órgãos alheios que iremos melhorar a qualidade de seus serviços. Sugiro um controle interno puro. Aceito a sugestão do Relator, porque não desnatura o Poder A ideia do deputado Marcelo Déda, a meu ver, é inteiramente inexequível, um sonho, um mito, uma fantasia. Não é possível o Congresso Nacional, por três quintos de seus membros, aprovar onze nomes para compor o controle externo. Seria torná-lo inviável, condená-lo a não existir. Se aqui, acutilados pelo governo para formar um plano de 308, temos dificuldades, imaginem escolher nomes do universo brasileiro: cada um divergiria, seria o verdadeiro caos e não se faria coisa nenhuma. Mesmo porque não há razão tornar o Judiciário um vassalo do poder político. Não vai melhorar coisa nenhuma.

A proposta de um controle interno chegou a ser elaborada em destaque, que levou o número 177, apresentado pela bancada do bloco PL/PST/PSL.

Entre os deputados favoráveis à criação de um órgão para exercer o controle externo do Poder Judiciário, destacaram-se: Marcelo Déda, do PT; José Roberto Batochio, do PDT; Fernando Coruja; Renato Viana, do PMDB; além, é claro, dos deputados do PSDB, Aloysio Nunes Ferreira e Zualiê Cobra Ribeiro, que exerceram a função de relatores. A concordância com a inovação não significa, entretanto, acordo quer sobre os limites, quer sobre a composição do órgão a ser criado.

Reproduziremos, em primeiro lugar, os argumentos desenvolvidos pelo deputado Marcelo Déda que, na divisão temática realizada pela Comissão, assumiu a relatoria parcial do tema "Controle externo e fiscalização do Judiciário". Em 9/6/1999, expôs perante a Comissão seu substitutivo parcial:

> (...) a sociedade não concebe que, em um Estado democrático de Direito, formulado sobre as bases da Constituição de 1988, possa se ter um Poder republicano, fechado em uma casamata, que impede a transparência, que afasta a sociedade e que vê de forma preconceituosa qualquer forma de participação de controle social. Todos os Poderes da República avançaram nas suas concepções tradicionais para incorporar no seu funcionamento um diálogo entre a democracia de representação, a democracia representativa clássica, e a democracia participativa. (...)
> Entendo, Sr presidente, Sras. e Srs. deputados, nobres convidados, que dessa tendência, que desse rumo não pode estar afastado o Poder Judiciário porque, muito embora no sistema brasileiro os membros do Poder Judiciário, os titulares dos seus predicamentos e das suas competências não tenham a unção consagradora do voto, não tenham ali, na soberania popular, no voto direto, a origem do seu poder esse poder lhes é transferido através do Poder Legislativo, através da nomeação de seus membros pelo presidente da República e posterior confirmação pelo Senado da República, portanto, através de Poderes que estão consagrados pela soberania popular. Então, o Judiciário também se encontra como Poder da República sob a égide do parágrafo único do art. 1.º da Constituição, que diz: 'Todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido.

O ato de decidir uma lide aplicando a lei é um ato de soberania popular O Estado decide, diz do direito, resolve a lide não por um direito devido, não por decorrência de uma legitimidade que sobrevoa o Estado democrático, mas a partir da própria radicalidade do Estado democrático que lhe confiou, na forma da Constituição, essa tarefa e lhe ungiu, pela via dos Poderes democraticamente eleitos com esse batismo, essa crisma democrática de origem.
É e foi com base nessa concepção e com base na crítica que se faz à forma como esse Poder vem atuando que, enquanto sub-relator indicado pelo Partido dos Trabalhadores, com o auxílio dos colegas que compõem esta Comissão e contribuíram com as suas emendas, elaboramos e apresentamos uma sugestão de controle externo do Judiciário.
Não temos dúvidas, Sr. presidente e Srs. deputados, que radicalizamos a proposta no sentido mais puro da expressão: fomos à raiz do problema. E, da nossa concepção de legitimidade democrática, traçamos uma ideia e uma concepção de governo do Judiciário e, ao conceber esse governo do Judiciário, agregamos a participação popular para dar-lhe o caráter de controle social. Para que não houvesse mácula sobre o conteúdo dessa categoria de controle social, estabelecemos a participação da sociedade, através de escolha, que será processada pelo Congresso Nacional, dos membros que a representarão e demos a esses membros a maioria na composição desse Conselho Nacional de Justiça.
Por entender assim também e por compreender o formato de federação que esta República tem, apresentamos a proposta de um conselho nacional e de conselhos estaduais vinculados a cada um dos Tribunais de Justiça dos estados. Ao fazer isso, Sr presidente, Sras. e Srs. deputados, não ficamos apenas naquela visão de se criar um ente externo para vigiar juízes, para fiscalizar ministros, para manter-se como uma espécie de órgão inquisitorial acompanhando o cotidiano da ação do Judiciário, não. Em primeiro lugar tratamos de dizer de forma explícita, que esse conselho não terá qualquer possibilidade nem competência para interferir naquilo que é a essência mesma do Judiciário e onde deve estar a razão da sua independência: na prestação jurisdicional. (...) Apresentamos muito mais do que o dito controle externo, como tecnicamente se falou muito. Apresentamos um sistema nacional de planejamento e avaliação do Poder Judiciário, retirando-lhe inclusive esse aspecto meramente inquisitorial para robustecê-lo com competência de planejamento, com responsabilidades de administração, com responsabilidades que possibilitem a esse conselho, enquanto uma instituição híbrida, inédita na história constitucional brasileira, mas capaz de ser ao mesmo tempo parte

integrante do Poder Judiciário e um espaço de participação da cidadania na gestão daquele Poder, portanto esse conceito híbrido de diálogo entre o institucional e a democracia direta, entre o institucional e a força da participação popular Na formação desse sistema, propusemos 21 membros; estabelecemos um mandato de quatro anos e que a participação desses membros nesse conselho se daria na forma da dedicação exclusiva às funções e finalidades previstas para o órgão. Onze desses membros, que deverão ter mais de 35 anos, deverão ser eleitos pelo Congresso Nacional, pelo voto qualificado de três quintos, para que uma maioria eventual não politize, traduzindo aquilo é maioria no Congresso em maioria no conselho. O quórum de três quintos é o mais nobre do Congresso, porque o quórum da reforma constitucional é o que viabiliza a negociação, a articulação de maiorias que ultrapassam a mera fronteira partidária ou de coligações eventuais que detenham o mando do governo.
Defendemos também, Sr presidente, que, desses onze membros, que deverão ter reputação ilibada e notável saber jurídico, pelo menos teremos que escolher seis dentre o meio cientifico e acadêmico para valorizar a universidade, para trazer aqueles que pensam e refletem sobre o fenômeno social, sobre o fenômeno judiciário e que, portanto, podem trazer colaborações para o funcionamento do órgão; quatro eleitos dentre os magistrados, togados vitalícios em eleição dos membros da corporação, buscando representar os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais, os Tribunais de Justiça dos Estados e os juízes de primeiro grau; três eleitos dentre os membros do Ministério Público Federal três eleitos dentre os advogados. Estabelecemos os conselhos estaduais, com composição símile a essa que acabamos de nos referir e estabelecemos uma regra e um princípio nessa preocupação constante de evitar a acusação de interferência na esfera típica do Poder Judiciário: proibimos que os membros do conselho pudessem ser designados aqueles que representam a sociedade, dentre os parlamentares, dentre ex-parlamentares ou dentre titulares de cargos em comissão do Poder Executivo. Isso para preservar Minimamente a independência desse órgão e evitar a contaminação política, repetindo um fenômeno que, a meu juízo, tem trazido prejuízos inclusive à legitimação de uma instituição importante na nossa ordem democrática, que é o Tribunal de Contas da União, que, por uma deformação de ordem político-institucional, se transformou num órgão para onde, muitas vezes, se mandam políticos que não obtêm a eleição e encontram ali um abrigo para continuar na vida pública. Ademais, Sr presidente, estabelecemos uma competência dentro daquilo que acabamos de

> mencionar uma competência que vai desde a supervisão do cumprimento do Estatuto da Magistratura, o acompanhamento disciplinar de magistrados de primeiro grau e de juízes dos tribunais. Estabelecemos, também, a possibilidade e a competência de planejamento, de organização e de avaliação do sistema. Aqui, este conselho opina na elaboração do Orçamento do Poder Para quê? Para que a sociedade ali representada, junto com os demais membros que representam corporações, possam discutir se, daquela dotação orçamentária que vai se reivindicar ao Congresso, a parte ali reservada para a construção de prédios, muitas vezes faraônicos, muitas vezes exibidores de uma ostentação que não serve à Justiça, que deve ser discreta. O respeito se conquista pela limpidez das decisões, pela rapidez da prestação jurisdicional, pelo caráter dos membros do Judiciário.

A exposição de motivos elaborada pelo deputado federal Aloysio Nunes Ferreira, quando apresentou seu relatório, contribui para a compreensão de seu ponto de vista a respeito do Judiciário e especialmente sobre o órgão de controle. Afirmou ele, em 2/6/1999:

> O Judiciário é um Poder estritamente nacional. Vejam os colegas a enumeração dos órgãos que o compõem, inseridos na Constituição, que vão do Supremo Tribunal Federal até juízes e tribunais dos Estados. E uma decisão de um juiz de primeiro grau poderá ser revista pelo Supremo Tribunal Federal. A Constituição consagra o princípio da autonomia do Poder Judiciário, que se traduz na autonomia administrativa, financeira e orçamentária. No entanto, Srs. deputados, esse Poder nacional, pela sua estrutura e função, não tem uma instância capaz de pensá-lo nacionalmente, de acompanhar e avaliar suas atividades no conjunto, em toda a sua extensão, de definir prioridades e uma política para si. Sua autonomia está, de alguma forma, estilhaçada numa miríade de autonomias de tribunais, que, a rigor, não são autônomos, são soberanos, do ponto de vista administrativo, disciplinar correcional, pois sobre eles não paira nenhum poder; são absolutos. Enquanto o magistrado de primeiro grau e os funcionários do Poder Judiciário são fiscalizados, avaliados, sancionados na sua conduta, os membros dos tribunais não são. Daí surgiu a necessidade, que hoje creio consensual, de haver um órgão que encarne esse centro de gravidade do Poder nacional, dotado de funções administrativas e correcionais. Administrativas a ponto até de cassar decisões administrativas de tribunais e juízos que não cumprem rigorosamente os preceitos da Lei Orgânica da Magistratura e dos princípios do direito administrativo, fixados na constituição, até a aplicação extrema da penalidade de perda

> do cargo do magistrado cuja conduta se exteriorizar incompatível com o decoro da magistratura. Portanto, a existência de um órgão com essas competências é hoje quase um consenso. No meu parecer adoto este ponto de vista: a constituição de um órgão central do Poder Judiciário, com poderes administrativos e correcionais supletivos aos poderes correcionais normais que já existem disseminados no aparelho judiciário, um poder superior, uma Corregedoria Nacional da Justiça, que possa ser acionada por qualquer cidadão e que funcione também como uma espécie de ouvidoria. O problema ocorre na composição desse órgão. Ai, vou referir-me ao parecer do deputado Marcelo Déda e à proposta do Partido dos Trabalhadores. A composição preconizada pelo Partido dos Trabalhadores é de um órgão que integre o sistema de controle do Poder Judiciário, não apenas um órgão central. Ele seria o órgão central de um sistema de controle, disseminado em todo o aparelho da Justiça, em todo o País. Sua composição central, que se refletirá depois na composição dos órgãos regionais, é uma composição mista. De um lado, preconiza a presença de magistrados e, de outro lado, a de pessoas estranhas ao Poder Judiciário. Até aí, concordamos: também preconizo órgão composto de magistrados e de pessoas estranhas. O problema começa na dosagem.
>
> A proposta do Partido dos Trabalhadores propõe que a maioria dos membros desse órgão seja estranha ao Poder Judiciário. E se prolonga na forma de recrutamento e composição, pois para legitimar a existência do órgão, escolhe a fórmula do voto direto. Com a preocupação de legitimar a existência desse órgão, que de alguma maneira se sobrepõe administrativa e disciplinarmente ao Poder Judiciário, aos órgãos do Poder Judiciário, busca a disciplina da eleição. Dos 21 membros do órgão, conforme a proposta do PT dez serão eleitos: advogados, juízes de 1º grau e promotores, sejam dos estados sejam da Justiça Federal e das Justiças especializadas. Uma eleição que o próprio PT reconhece como processo complexo, uma vez que preconiza sua coordenação pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais Regionais Eleitorais. O PT busca, então, a legitimação pelo voto, mediante processo eleitoral, diferente do processo eleitoral normal por não admitir representação proporcional, o que leva a supor que exclui a apresentação de listas partidárias. Minha proposta – e vamos expô-la francamente – prevê a legitimação pela autoridade, em alguma medida pelo Congresso Nacional. Esse é um ponto em que é preciso expor a divergência com toda a clareza. (...) Busco outra forma de legitimação. Creio que um órgão como esse, cujas competências correcionais, na minha concepção, são mais

acentuadas do que no conceito do PT, uma vez que a competência administrativa do órgão proposto pelo PT me parece exagerada, a aplicação de punições a magistrados e a membros de serviços auxiliares é mais acentuada que na proposta do PT, esse órgão tem que ser legitimado por outra forma e composto de outra maneira. Daí porque proponho que seja composto de três membros do Supremo Tribunal Federal, sendo um o seu presidente, que presidirá o órgão, dois membros do Superior Tribunal de Justiça, sendo um o Corregedor- Geral da Justiça Nacional, três juristas, escolhidos pelo STF e referendados pelo Poder Político, e o Senado Federal. E assim como na proposta do PT, tanto a Ordem dos Advogados como o Ministério Público atuariam junto a esse Conselho sem serem membros dele, exatamente para preservar – imagino que seja a preocupação dos colegas petistas – a independência tanto da Ordem, quanto do Ministério Público. Portanto, a legitimação que proponho é, de um lado, política, pela participação do Senado da República, que, em matéria de Poder Judiciário, tem profunda interação com o Supremo Tribunal Federal, inclusive de natureza jurisdicional, pois cabe ao Supremo Tribunal Federal suspender a vigência, em todo o território nacional, de leis declaradas inconstitucionais. Mas a legitimação virá também da autoridade exercida sobre o conjunto do sistema judiciário pelo Supremo Tribunal Federal. Uma autoridade que decorre, no meu entender, em grande parte pelo fato de aquela corte não ser um órgão recrutado na carreira da magistratura, nem pelo quinto constitucional. Ela é composta de pessoas sem compromisso de ordem corporativa com a magistratura nacional. E nesse órgão teríamos três membros do STF e três advogados apontados por ele e referendados pelo Senado federal. "Nossa divergência se dá basicamente quanto à forma de legitimação.

O deputado José Roberto Batochio, por sua vez, insistia, durante os debates, que os ministros da Suprema Corte não deveriam fazer parte do órgão de controle externo. De seu ponto de vista, a cúpula deveria caber ao Superior Tribunal de Justiça. Além disso, pregava que o conselho de Justiça a ser criado deveria ter órgãos em cada unidade da Federação.

A argumentação do deputado Fernando Coruja buscava demonstrar que seria fundamental a presença do Congresso Nacional na indicação de alguns representantes do órgão de controle externo. Esta seria a forma do Judiciário ter a "presença do povo". Chegou, até mesmo, a afirmar que não haveria por

que temer a influência política, uma vez que, diferentemente do que vem ocorrendo, esta influência – se legalizada – seria aberta e transparente.

A deputada Zulaiê Cobra sempre defendeu durante as discussões e também explicitamente em seu texto posições distintas das esposadas pelo deputado federal Aloysio Nunes. Essas diferenças não se resumiam a uma questão de estilo. De seu ponto de vista, o órgão de controle deveria ter uma composição mais fortemente externa do que a prevista por seu colega de partido e mais eficazes recursos de poder à sua disposição. A passagem a seguir, retirada de uma intervenção em 28/4/1999, portanto antes de assumir a relatoria, ilustra seu posicionamento:

> A outra proposta é a formação do Conselho Nacional da Magistratura. E falo no controle externo, sim, ou no controle interno. Não importa o nome. Para uma proposta de emenda constitucional do nosso deputado José Genoino passar na Comissão de Justiça da Casa precisei tirar a palavra 'externa'. Quando tirei essa palavra, aprovamos a proposta. Há o desejo dos próprios juízes, dos próprios tribunais, de que tenhamos algo que possa representar esta matéria nebulosa, que é a parte administrativa dos tribunais. Quando ouço aqui alguns advogados falando que nunca viram juízes punidos, é porque não sabem o que se passa lá dentro. O juiz comete arbitrariedades, crimes, é injusto. Não sabemos como se processa lá dentro essa parte, que deveria ser mais transparente e mais cristalina. Portanto, sugiro a formação desse conselho, com a participação de ministros do Supremo Tribunal Federal, de desembargadores dos Tribunais de Justiça, da OAB Federal e do Procurador Geral da República. É claro que isso vai ser discutido. O relator vai discutir a matéria. Mas temos que ter um conselho nacional que possa estar atento a essas questões.

2.3 Considerações finais

Uma das formas de se examinar as propostas de reforma do sistema de justiça é a partir de seus objetivos. Ou seja, caberia destacar o que orienta a alteração, exclusão ou inclusão de determinados itens e/ou dispositivos. Dessa forma, seria possível encontrar um denominador comum em propostas aparentemente distintas e salientar o que daria sentido a essas mudanças. A grosso modo, as metas podem ser: agilizar a prestação jurisdicional; ampliar o acesso à Justiça; democratizar as instituições. Esses objetivos não são excludentes e muitas vezes se sobrepõem. Para efeito de

análise, contudo, a distinção entre eles mostra-se útil, na medida em que pode orientar a compreensão de certas iniciativas.

No que se refere à existência ou não de um organismo encarregado de exercer o controle externo sobre as instituições de justiça, não se trata imediatamente nem de diminuir a morosidade da Justiça, nem de alargar o acesso à Justiça, ainda que estes objetivos possam vir a ser contemplados em um segundo momento. A criação de um organismo de controle poderia estar respondendo a uma meta de democratização, em um sentido muito peculiar e legítimo – democracia enquanto prestação de contas.

De fato, o caráter transparente e aberto das instituições é um traço democrático e republicano. Instituições secretas, que decidam a partir de critérios desconhecidos, rompem tanto o ideal democrático como o republicano. Deste ponto de vista, o aperfeiçoamento da institucionalidade democrática depende de ganhos em transparência. Uma maior transparência, contudo, não se obtém por passes de mágica, mas a partir da existência de mecanismos que permitam ou pelo menos não dificultem o controle interno e, sobretudo, por parte de outros atores sociais.

São, entretanto, variáveis os graus de controle passíveis de serem implementados em uma instituição. Há instituições que em sua própria definição está implícita a presença de instrumentos de controle. Em outras, a opacidade, se não chega ser venerada, não é necessariamente um fator disjuntivo. Assim, tão pernicioso quanto impedir a transparência seria equiparar instituições distintas. Exemplificando: o Parlamento define-se como a casa de representação do povo, possuindo, senão outras formas de controle, a obrigatoriedade de renovação de seus integrantes, em períodos regulares de tempo, a partir do voto popular; o Judiciário, por sua vez, define-se pela aplicação isenta da lei, independendo, no cumprimento de suas atribuições, de participação direta da cidadania.

Afora esta primeira distinção, outras têm de ser levadas em consideração na discussão de mecanismos de democratização institucional: o sistema de governo e a forma de organização do Estado. Efetivamente, o presidencialismo, enquanto forma de organização do poder, é uma variável que não pode ser desprezada. Com frequência, utilizam-se como paradigma casos de instituições encarregadas do controle externo em países nos quais o Judiciário não é propriamente um poder. Um dos exemplos mais citados é o italiano. Ali, de fato, cabe ao Conselho Superior da Magistratura a

administração da Justiça, o recrutamento de juízes, a nomeação, as promoções e medidas disciplinares. O órgão é composto por 30 representantes, dos quais 20 eleitos diretamente pelos magistrados e 10 profissionais do direito indicados pelo Legislativo e pelo Executivo. Tal como em outros países europeus, a criação dessa instituição tinha por finalidade garantir a independência do Judiciário, evitando a ingerência do poder político na carreira dos juízes.

Esta referência não tem por intenção sugerir que um órgão de controle externo seria incompatível com o presidencialismo. Há, sem dúvida, entre os países que adotam o presidencialismo, os que criaram um órgão dessa natureza. Na Argentina, há um Conselho da Magistratura, com 20 membros, e apenas 5 dentre eles são magistrados. O que se pretende, trazendo para o debate a distinção entre presidencialismo e parlamentarismo, é indicar que o sistema de governo provoca consequências em toda a engenharia institucional e não apenas na forma de indicação do Executivo.

Outra variável a ser considerada na implementação e no funcionamento de um organismo de controle externo é o federalismo em oposição a um estado unitário. Ou seja, há questões relacionadas à centralização de políticas e à autonomia no estabelecimento de limites entre as atribuições da instituição nacional e das estaduais, no caso de uma organização de tipo federativa.

Também é necessário que se atente para o potencial de eficácia de um órgão de controle externo. Isto é, não é de menor importância a indagação sobre as condições de operação e de eficiência desse organismo. Acrescentaríamos ainda um problema clássico: quem guarda os guardiões?

Todas essas questões, de ordem abstrata e institucional, estão longe de enfrentar por inteiro o problema da adoção ou não de um organismo de controle externo no interior da proposta de reforma do Judiciário. A aprovação definitiva desse mecanismo depende de um jogo de influências e interesses, no qual a argumentação e a utilização do saber teórico e histórico constituem, muitas vezes, apenas a aparência.

CAPÍTULO 3

ACESSO À JUSTIÇA

Alvino Oliveira Sanches Filho

Este texto tem por objetivo recuperar as alterações na estrutura, na composição e nas competências dos órgãos do sistema de justiça presentes nos projetos de reforma do Judiciário, especificamente aquelas que dizem respeito: à estrutura do Poder Judiciário; aos Juizados Especiais e Justiça de Paz; à composição e competência do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais; organização da Justiça Federal, da Justiça Trabalhista, do TSE e dos TREs, da Justiça Militar e da Justiça Agrária. A intenção é descrever as principais propostas constantes nos relatórios e as modificações feitas na votação da Comissão Especial e no plenário da Câmara dos Deputados. Com base na apresentação dos três relatórios, a questão que o texto procura examinar é: as modificações propostas possibilitam ampliação do acesso à Justiça, seja do ponto de vista da composição dos tribunais, seja do ponto de vista do aumento de suas competências? Ou seja, os respectivos projetos tornaram o sistema judicial mais acessível à população?

As respostas serão buscadas principalmente a partir da análise das mudanças propostas para os Juizados Especiais de Justiça e Paz. Pretende-se também resgatar alguns depoimentos dos atores envolvidos sobre o resultado das votações. O texto está estruturado da seguinte forma: apresenta-se a Constituição Federal de 1988 e as modificações propostas pelos três projetos de reforma, começando pelo projeto do deputado federal Jairo Carneiro (PFL-BA), passando pelo projeto do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) e, finalmente, pelas três fases do projeto da deputada federal Zulaiê Cobra (PSDB-SP). Em seguida, são elaboradas algumas considerações, tendo em vista buscar respostas para a questão proposta.

3.1 Estrutura geral do Judiciário

A Constituição diz em seu art. 92 que o Judiciário é formado pelos seguintes órgãos:

> I– o Supremo Tribunal Federal;
> II– o Superior Tribunal de Justiça;
> III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
> IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;
> V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;
> VI – os Tribunais e Juízes Militares;
> VII– os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios.
> Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.

O projeto de reforma do deputado Jairo Carneiro acrescentava ao art. 92, O Conselho Nacional de Justiça e modificava o parágrafo único: "o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo território nacional". Os projetos do deputado Aloysio Nunes Ferreira e da deputada Zulaiê Cobra mantiveram as modificações propostas pelo deputado Jairo Carneiro, sendo que o primeiro revogava o inciso IV, acabando com os Tribunais e Juízes do Trabalho.

3.2 Juizados especiais e justiça de paz

> Art. 98: A União, no Distrito Federal e nos Territórios e os Estados criarão:
> I – juizados especiais providos por juízes togados e leigos, competentes para conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;
> II– justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de

> habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.
>
> Parágrafo único. Lei Federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal (EC 22, de 18/3/99).

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o art. 98 inciso I da Constituição atual, colocando a obrigação da presença de juízes togados e leigos e acrescentava a execução de causas de pequeno valor ou menor complexidade. Já o inciso II alterava o atual, dispondo que os cidadãos que compõem a Justiça de Paz devem ser escolhidos e passam a ter competência para executar atribuições conciliatórias sem caráter jurisdicional, nos juizados especiais ou fora deles, destinadas à prevenção e à solução de litígios, além de outras previstas na legislação. Acrescentava mecanismos asseguradores da maior capacidade e flexibilidade da distribuição de justiça, garantindo que, em cada município ou localidade, com utilização de equipamento urbano da própria comunidade, haveria o comparecimento dos juízes para a concessão de audiências públicas a todos os interessados, e outorgava prestação jurisdicional e atendimento, em regime de plantão, no espaço territorial de sua jurisdição.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificava o artigo 98 da Constituição atual e diferia do projeto anterior do deputado Jairo Carneiro, no inciso I, quando dizia que os juízes deveriam exercer a função a título honorífico e sem remuneração. Acrescentava ainda que Lei Federal disporia sobre a criação de juizados especiais na Justiça Federal, até mesmo com competência exclusiva para as ações oriundas das relações de trabalho.

O projeto original da deputada Zulaiê Cobra também alterava a Constituição atual e, diferentemente dos dois anteriores, em sua primeira versão, criava os juizados especiais também nas causas trabalhistas e afirmava que a indicação dos juízes de primeiro grau, por período fixo, observaria os critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente. No inciso II, modificava a Constituição atual e os projetos de reforma anteriores propondo que a Justiça de Paz deveria ser composta de cidadãos nomeados pelo presidente do Tribunal de Justiça, pelo período de quatro anos, sem recondução. Acrescentava ainda que Lei Federal disporia sobre a criação de juizados especiais na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho. A lei estabelecerá as hipóteses de conciliação e transação penal para os casos de infrações que não sejam consideradas de menor potencial ofensivo; as custas e os emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos

serviços afetos às atividades específicas da Justiça; a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição e que ressalvadas as entidades de direito público, os interessados em resolver seus conflitos de interesses poderão valer-se de juízo arbitrai, na forma da lei.

A segunda versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra também modificava a Constituição atual e diferia dos projetos dos deputados supracitados, bem como de sua primeira versão, no que se refere ao disposto no artigo 133, indicando que deveriam ser observados os critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente. No inciso II alterava a versão I, conferindo competência para o exercício de atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, também nas varas de família. Revogava também o parágrafo 2.º da primeira versão, que dizia que a lei estabelecerá as hipóteses de conciliação e transação penal para os casos de infrações que não sejam consideradas de menor potencial ofensivo. A terceira versão do projeto manteve as alterações da segunda versão.

A respeito da criação dos novos juizados especiais, notícia publicada em *O Estado de S. Paulo* afirmava que os juízes classistas queriam voltar à cena pegando uma carona nos destaques incluídos no projeto de reforma do Judiciário. Constava na matéria:

> Derrotados em dezembro/99, quando o Congresso aprovou emenda constitucional que extinguiu a categoria, os classistas planejam ressuscitar sob outra denominação: conciliadores. Eufóricos, eles sonham ir mais longe, ampliando suas atividades para todos os segmentos do Judiciário.

E continuava:

> Durante décadas esses servidores, que fizeram o papel de juízes não concursados, limitaram seu campo de ação à Justiça do Trabalho; agora, podem ocupar espaço na Justiça Federal e na dos estados. A maior esperança dos classistas estaria sendo alimentada pelo destaque de bancada apresentado pelo vice-líder do PPB na Câmara, Gérson Peres (PA). Peres propunha a supressão da expressão 'estes exercendo função a título honorífico, sem remuneração' que constava do inciso 1 do artigo 98 do texto da relatora da reforma, deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP). O artigo 98 previa que os juizados especiais seriam providos por juízes togados ou togados e leigos – estes cumprindo a tarefa sem receber vencimentos –, competentes para a conciliação, o julgamento e a

execução de causas cíveis de pequeno valor ou menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.

No destaque, Peres sustentava que o exercício gratuito de função dos leigos "desrespeita frontalmente" o inciso VII do artigo 7º da Constituição, que garante expressamente o recebimento do salário. "É um direito dos trabalhadores", anotava. "Veda-se, portanto, o trabalho não remunerado". O pepebista alegava ainda que o artigo 98 "confirma a relevância da função a ser desenvolvida pelo juiz leigo, cuja função ultrapassará a de mero conciliador". Para ele, "o respeito ao mandamento constitucional está a impor a exclusão desse trabalho gratuito". Mas ressalvava que os vencimentos deveriam "em qualquer hipótese, respeitar regras e condições". Os classistas apostavam ainda na aliança que mantinham na Câmara. Eles mobilizaram-se para fazer pressão na votação com o apoio da Associação dos Juízes Classistas da Justiça do Trabalho (Ajuda), convocando para a missão: "Devemos agora lutar, quando da votação dos destaques, para incluir no texto o pagamento pelo salário público".

3.3 STJ

3.3.1 Composição

Art. 104
O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três ministros.
Parágrafo único. Os ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal sendo:
I – um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;
II – um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava os incisos I e II do art. 104 da Constituição atual, passando a ser: dois quintos dentre os juízes dos Tribunais Regionais Federais, indicados em lista tríplice, para cada

vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal, observada, sempre que possível, na escolha dos nomes, a representação das respectivas regiões; dois quintos dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice, para cada vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal, observada na escolha dos nomes, quando possível, a representação das unidades da Federação; e um quinto, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, indicados em lista sêxtupla ao Tribunal, procedendo-se a escolha observadas as exigências do art. 94. Acrescentava ainda que recebidas as indicações de que trata o inciso III, o Tribunal, pela maioria absoluta dos seus membros, formaria lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo que submeteria um dos seus integrantes ao Senado Federal.

O relatório do deputado Aloysio Nunes Ferreira não fez menção à composição do STJ. A deputada Zulaiê Cobra, na primeira versão de seu projeto, modificava a Constituição atual e diferia do deputado Jairo Carneiro mudando o número total de ministros do Superior Tribunal de Justiça para sessenta e três. Alterava também os limites inferior e superior de idade dos ministros que deveriam passar a ser mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos. Já a segunda versão revogava o *capta* da primeira, que estipulava um número mínimo de sessenta e três ministros, mantendo apenas o parágrafo único que modificava a Constituição, reduzindo a idade máxima de sessenta e cinco para sessenta anos. A terceira versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra manteve as modificações da segunda versão.

3.3.2 Competência

O art. 105 diz que compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:
a) nos crimes comuns, os governadores dos estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (EC 23, de 2/9/99)
c) os *habeas corpus*, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (EC 23, de 2/9/99)
*d) o*s conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvando disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e a juízes vinculados a tribunais diversos;
e) a reclamação para preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
f) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;
g) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos de Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

II – julgar em recurso especial, as causas decididas em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida;
b) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da lei Federal;

Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

O projeto de deputado Jairo Carneiro modificava o art. 105, alínea "a", dizendo que competia ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente, nos crimes comuns, os governadores dos estados e do Distrito Federal, após autorização da respectiva Assembleia e obedecendo o disposto no art. 53, parágrafo 2.º, e, nestes e nos de responsabilidade, também os chefes de missão diplomática de caráter permanente. Na alínea "h" acrescentava as ações populares e modificava a

alínea "c" dizendo que os *habeas corpus,* quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a" e retirando os tribunais sujeitos à sua jurisdição. A alínea "f" fazia a ressalva para a competência do Supremo Tribunal Federal. A alínea "g" acrescentava também quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Tribunal de Contas da União, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais Superiores.

Propunha ainda: extradição solicitada por Estado estrangeiro; a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno ao seu presidente; as ações civis públicas e as ações de entidades associativas na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, quando a decisão puder ter eficácia em áreas submetidas à jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral e a ação civil prevista no artigo 37, parágrafo 4.º, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Superior Tribunal de Justiça. O projeto do deputado Jairo Carneiro suprimiu ainda a alínea "f" do inciso I, que tratava da reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões. Quanto ao inciso II da Constituição Federal, tal projeto acrescentava as ações civis públicas e as ações propostas por entidades associativas, na defesa dos seus associados, representados ou substituídos, decididas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais dos estados, do Distrito Federal e territórios; bem como o crime político. No inciso III o projeto do deputado Jairo Carneiro alterava apenas a alínea "b", passando a serem julgados válidos apenas os atos de governo local contestado em face da lei federal, e não mais atos e leis como é na Constituição atual. Por fim, acrescentava o parágrafo primeiro, segundo o qual a lei estabelecerá requisitos adicionais de admissibilidade do recurso especial em matéria processual quando interposto de decisão interlocutória, ficando retido e só sendo processado se o reiterar a parte, após a decisão final.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificava a Constituição atual e diferia do projeto anterior no inciso I em suas alíneas "a", "b", "f" e "h". Na alínea "a" dizia que nos crimes comuns os governadores dos estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, da alínea "b"

constava que os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de ministro de Estado, do Tribunal de Contas da União ou do próprio Tribunal. A alínea "f" acrescentava à alínea "a" e à Constituição atual a garantia da autoridade das súmulas vinculantes. A alínea "h" ressalvava a competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos de Justiça Eleitoral. Acrescentava ainda a alínea "i", segundo a qual também compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente o incidente de interpretação de tratado ou lei federal. Tal projeto modificou também o parágrafo único da Constituição atual, diferentemente das alterações feitas pelo projeto do deputado Jairo Carneiro, estipulando que funcionarão junto ao Superior Tribunal de Justiça a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira; o Conselho de Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante.

Acrescentava também que o Superior Tribunal de Justiça, a requerimento de juiz ou tribunal, de ofício ou por provocação da parte ou do Ministério Público, sendo relevante o fundamento de controvérsia judicial sobre a interpretação de tratado ou lei federal, poderia, acolhendo o incidente de interpretação, levando em qualquer causa, determinar a suspensão, salvo para as medidas urgentes, de processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal sujeito à sua jurisdição, para proferir decisão exclusivamente sobre a matéria suscitada, ouvido o Ministério Público. E que, no recurso especial, o recorrente deveria demonstrar a repercussão geral das questões federais discutidas no caso, a fim de que o Tribunal, em procedimento a ser disciplinado em seu regimento interno, examinasse o seu cabimento, somente podendo recusá-lo mediante manifestação de dois terços de seus membros.

Diferentemente dos dois projetos anteriores, o da deputada Zulaiê Cobra, na primeira versão, modificava o art. 105 da Constituição atual, ao incluir nos crimes de responsabilidade os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, além dos já citados pela Constituição. Na alínea "b", acrescentava os ministros do Tribunal de Contas da União. A primeira versão de tal projeto colocava no parágrafo segundo o conteúdo do parágrafo terceiro do projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira.

Acrescentava que não seria admitido o recurso especial interposto contra decisão que tivesse como fundamento principal ou que tivesse dirimido o conflito conforme súmula do Superior Tribunal de Justiça, aprovada por dois terços de seus membros, depois de reiteradas decisões no mesmo sentido sobre matéria previdenciária, acidentária, tributária e econômica; não compreendia na proibição prevista no parágrafo 3.º o recurso que apresentasse fundamentação jurídica razoável ainda não apreciada pelo Tribunal. A segunda versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra modificava a Constituição atual, bem como os dois projetos supra, diferenciando-se também de sua primeira versão, apenas por ressalvar que seria nos crimes comuns, os governadores dos estados e do Distrito Federal, e, nestes, enquanto no exercício do cargo. A segunda versão manteve as demais alterações feitas na primeira versão no inciso I, e acrescentava a alínea "i", assim como fizera o deputado Jairo Carneiro, a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias.

A segunda versão ainda revogava a alínea "h" do inciso III, da primeira versão. O parágrafo primeiro, inciso II da segunda versão retirava do Conselho da Justiça Federal a supervisão patrimonial, deixando-lhe apenas a orçamentária e a administrativa. O parágrafo segundo, por sua vez, modificava o da segunda versão não colocando que as questões federais devessem ser discutidas nos Tribunais em procedimento, a ser disciplinado em seu regimento interno. Já a terceira versão mantinha as alterações feitas pela segunda no inciso I e conservava a alínea "h" do inciso III, tal como a primeira versão, que foi revogado pela segunda. Por fim, a terceira versão preservou o parágrafo primeiro da segunda, transformando-o em parágrafo único.

3.4 Justiça Federal

3.4.1 Composição dos Tribunais Regionais Federais

> Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta anos e menos de sessenta e cinco anos, sendo:
>
> I – um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira;

II – os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente.
Parágrafo único. A lei disciplinará a remoção e a permuta de juízes dos Tribunais regionais Federais e determinará sua jurisdição e sede.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o artigo 107 da Constituição atual, alterando o critério de idade para brasileiros com mais de trinta anos; e o inciso I, apresentando como exigência a idade de sessenta e cinco anos para os membros do Ministério Público, observado, na escolha, o disposto no artigo 94. No inciso II, chamava a atenção apenas para o fato de que os juízes deveriam ser indicados em lista tríplice, para cada vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal. Este projeto transformou o parágrafo único da Constituição atual no artigo 113, no qual constava que lei complementar disciplinaria a remoção ou a permuta de juízes dos Tribunais Regionais Federais e determinaria sua competência, jurisdição e sede.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira não fazia referência a esse tópico. Já o da deputada Zulaiê Cobra, na sua versão I, modificava tanto a Constituição atual quanto o projeto do deputado Jairo Carneiro, ao propor no artigo 107 que os TRFs deveriam compor-se de, no mínimo, sete juízes, com mais de trinta e menos de sessenta anos. A versão II deste projeto acrescentou à versão I três parágrafos, dispondo que os Tribunais Regionais Federais deveriam instalar a Justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. Afirmava, ainda, que os Tribunais Regionais Federais poderiam funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras Regionais a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. A versão III do projeto da deputada Zulaiê Cobra manteve as alterações que constavam na versão II.

3.4.2 Competência

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais
I – processar e julgar, originariamente:
a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

c) os mandados de segurança e os habeas data contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;
d) os *habeas corpus* quando a autoridade coatora for juiz federal;
e) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;
II – julgar, em grau de recursos, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal na área de sua jurisdição.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o artigo 108, I, "b", da Constituição atual colocando, além dos mandados de segurança e dos habeas data, as ações populares sob a competência dos Tribunais Regionais Federais. Em relação à competência dos Tribunais Regionais Federais, acrescentava as seguintes alíneas: "f", relativa às ações referidas na letra "j" do inciso I do artigo 110, quando a decisão tiver eficácia apenas em área submetida à sua jurisdição; "g", que dizia que a ação civil prevista no artigo 37, parágrafo 4.0, proposta contra autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do próprio Tribunal; "h", dispondo que os deputados estaduais, os deputados distritais e os prefeitos, nos crimes de competência da justiça federal; e "i" afirmando que os mandados de segurança coletivos contra atos de autoridade federal, salvo aqueles de competência dos Tribunais Superiores.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira, por sua vez, modificou a Constituição atual e o projeto anterior na alínea "a", ao retirar a Justiça do Trabalho. No inciso II, também alterou a Constituição atual e o projeto de Jairo Carneiro, acrescentando, além dos juízes federais e estaduais, os juízes militares. A versão I do projeto da deputada Zulaiê Cobra modificou o artigo 108 da Constituição atual, bem como diferiu dos dois projetos anteriores na alínea "a", dispondo que, nos crimes de responsabilidade, os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral. A versão II também modificou os outros dois projetos e a versão anterior, dispondo que os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns, enquanto no exercício do cargo, e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral. A versão III manteve as alterações da segunda versão.

3.4.3 Juízes federais – competência

O artigo 109 trata das competências dos Juízes Federais.

> Aos juízes federais compete processar e julgar:
> I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

O projeto do deputado Jairo Carneiro acrescentou à Constituição atual o inciso XII, que amplia a competência dos juízes federais para os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção dos direitos humanos; e XIII, que diz que os crimes praticados contra direitos humanos, como tal definidos em cláusula detratados que vinculem o Brasil. E ainda, os parágrafos: 1.º, que assinala que as causas em que a União ou qualquer das entidades mencionadas no inciso I forem autoras serão aforadas na circunscrição judiciária onde tiver domicílio a outra parte; 2.º, que determina que as causas intentadas contra a União ou qualquer das entidades mencionadas no inciso I deverão ser aforadas na circunscrição judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa; 3.º, na hipótese do parágrafo anterior, quando a questão envolver seções judiciárias de regiões diversas, a ação será ajuizada no Distrito Federal, se a ré for a União Federal, ou, se uma das demais entidades, na circunscrição judiciária da respectiva sede; 4.º, que serão processadas e julgadas na Justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituições de previdência social e segurado, sempre que a localidade não seja sede de vara ou juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela Justiça estadual; 5.° (atual art. 109, § 4.°) e 6.°, em causas tendo como objeto os crimes referidos nos incisos XII e XIII, o órgão federal de proteção dos direitos humanos poderá manifestar interesse, através do Ministério Público, passando a intervir como assistente.

Já o projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificou a Constituição atual e acrescentou-lhe alguns incisos e parágrafos, diferenciando-se do projeto de Jairo Carneiro. Alterou a alínea "a" do inciso I do artigo 109, retirando a exceção das causas sujeitas à Justiça do Trabalho.

Modificou o inciso V da Constituição atual, colocando os processos a que se refere o parágrafo 6.º deste artigo. Acrescentou ainda as ações oriundas da relação de trabalho, mesmo quando empregadores forem entes de direito público externo e da administração pública interna e externa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; a aplicação de multas administrativas de natureza trabalhista e os recursos contra as que forem aplicadas pelos órgãos encarregados dessa fiscalização; a execução de ofício das contribuições sociais previstas no artigo 195, I, "a" e II, e seus acréscimos legais, decorrentes de suas sentenças; as ações sobre representação sindical, entre sindicatos e trabalhadores e sindicatos e empregadores; os crimes contra a organização do trabalho; os crimes impropriamente militares; a extradição solicitada por estado estrangeiro; a homologação de sentença estrangeira e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu presidente.

Manteve, contudo, os parágrafos 1 a 4, acrescentados por Jairo Carneiro e modificou os parágrafos 5.º e 6.º, determinando no quinto que a lei criará, na Justiça Federal, varas com competência exclusiva para as questões enumeradas nos incisos XII a XVI deste artigo, atribuindo-se esta competência, nas comarcas que não sejam sede de vara ou juízo federal, aos juízes de direito; e, no sexto, que, na hipótese de grave violação a direitos da pessoa humana, o procurador-geral da República ou procurador-geral de Justiça poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, na forma prevista na lei processual.

O projeto da deputada Zulaiê Cobra na sua versão I modificou a Constituição atual diferenciando-se do projeto do deputado Jairo Carneiro e aproximando-se mais, sob este aspecto, do projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira, ao estabelecer que "os processos relativos a direitos humanos a que se refere o parágrafo 5.º deste artigo". Acrescentava ainda no mesmo parágrafo que, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Ministério Público poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, na forma prevista na lei processual. Nada consta na segunda versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra e a terceira versão também faz algumas modificações ao parágrafo 5.º, no qual passa a constar que, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o procurador-geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o

Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça em qualquer fase do inquérito ou do processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. Acrescentava ainda, no parágrafo sexto, que o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional, a cuja criação tenha manifestado adesão.

3.4.4 Justiça Federal – Organização

O art. 110 trata da organização da Justiça Federal.

> Cada estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei.

O único projeto que tratou desta matéria foi o do deputado Jairo Carneiro, que modificou o artigo 110 da Constituição atual, afirmando que cada estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária, composta de uma ou mais circunscrições judiciárias, abrangendo um ou mais municípios, sendo o da capital a sede da seção. Modificava o parágrafo único, chamando a atenção para o disposto no parágrafo 5.0 do artigo anterior.

3.5 Justiça do trabalho

3.5.1 Tribunal Superior do Trabalho

> § 1º O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de dezessete ministros togados e vitalícios, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, dos quais onze escolhidos dentre juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, integrantes da carreira da magistratura trabalhista, três dentre advogados e três dentre membros do ministério Público do Trabalho. (EC 24, de 9/12/99)
>
> § 2º O Tribunal encaminhará ao presidente da República listas tríplices, observando-se, quanto às vagas destinadas aos advogados e aos membros do Ministério Público, o disposto no art. 94; as listas tríplices para o provimento de cargos destinados

> aos juízes da magistratura trabalhista de carreira deverão ser elaboradas pelos ministros togados e vitalícios. (EC 24, de 9/12/99)
>
> § 3º A lei disporá sobre a competência do tribunal Superior do Trabalho.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o artigo 111, parágrafo 1º da Constituição atual no que se refere ao número de ministros, que passaram a ser, no mínimo, vinte e um. Propunha ainda que deveriam ser nomeados pelo presidente da República, sendo um quinto, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público, alternadamente, indicados em lista sêxtupla, procedendo-se a escolha observadas as exigências do art. 94, e os demais, dentre juízes integrantes dos Tribunais Regionais do Trabalho, indicados em lista tríplice, para cada vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal, observada, quando possível, na escolha dos nomes, a representação das regiões do país. Colocava também que, recebidas as indicações de que trata o inciso I, o Tribunal, pela maioria absoluta dos seus membros, formaria lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo que deveria submeter um de seus integrantes à aprovação do Senado Federal. Em seu artigo 119, tal projeto afirmava que lei complementar disporá sobre a constituição, investidura, jurisdição, competência, garantias e condições de exercício e funcionamento dos órgãos da Justiça do Trabalho, e disciplinará a remoção ou a permuta de juízes.

Cumpre lembrar que o projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira revogou o inciso IV do art. 92, acabando com a Justiça do Trabalho. A primeira versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra modificava a Constituição atual e diferia do projeto do deputado Jairo Carneiro, modificando os limites de idade, que passaria a ser de brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos, nomeados pelo presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. Retirava do inciso I a lista sêxtupla e os demais, dentre juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, oriundos da magistratura de carreira, indicados pelo próprio Tribunal Superior. Acrescentava que lei deveria dispor sobre a competência do Tribunal Superior do Trabalho e que funcionariam ligados ao Tribunal Superior do Trabalho a Escola Nacional de Formação e aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira; e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, patrimonial, financeira e orçamentária da Justiça

do Trabalho, de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões teriam efeito vinculante.

O projeto também propunha que, no recurso de revista, o recorrente deveria apresentar a repercussão geral das questões federais discutidas no caso, para que o Tribunal em procedimento a ser disciplinado em seu regimento interno examinasse o seu cabimento, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. Não seria admitido o recurso de revista interposto contra decisão que tivesse 4º o recurso que apresentasse fundamentação jurídica razoável ainda não apreciada pelo tribunal. A versão II deste projeto manteve as alterações até o parágrafo 3º, feitas na versão anterior. Na terceira versão do projeto, a deputada Zulaiê Cobra alterou o número total de ministros, que passou a vinte e sete e colocou a faixa etária entre mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos.

3.5.2 Tribunais Regionais do Trabalho

> Art. 112. Haverá pelo menos um Tribunal Regional do Trabalho em cada estado e no Distrito Federal e a lei instituirá as Varas do Trabalho, podendo, nas comarcas onde não forem instituídas, atribuir sua jurisdição aos juízes de direito. (EC 24, de 9/12/99)
> Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho serão compostos de juízes nomeados pelo presidente da República observada a proporcionalidade estabelecida no § 2.° do art. 111. (EC 20, de 15/12/98).
> Parágrafo único. Os magistrados dos Tribunais Regionais do Trabalho serão:
> I – juízes do Trabalho, escolhidos por promoção, alternadamente, por antiguidade e merecimento;
> II – advogados e membros do Ministério Público do Trabalho, obedecendo o disposto no art. 94;
> Art. 113. A lei disporá sobre a constituição, investidura, jurisdição, competência, garantias e condições de exercício dos órgãos da Justiça do Trabalho (EC 24, de 9/12/99).

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificou o artigo 112 da Constituição atual, propondo que os Tribunais Regionais do Trabalho compor-se-iam de, no mínimo, sete juízes, recrutados, somente em caso excepcional, por falta de pessoal ou não atendimento a quesitos exigidos fora da respectiva região, nomeados pelo presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta anos de idade, sendo um quinto dentre

advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de carreira, com menos de sessenta e cinco anos de idade, procedendo-se a escolha observadas as exigências do artigo 94 e os demais mediante promoção de juízes do trabalho, com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente, indicados em lista tríplice, para cada vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal. Acrescentava, ainda, que a lei disporia sobre a criação de Tribunais Regionais do Trabalho, respeitada a efetiva necessidade do órgão, considerando o número de habitantes e o número mínimo de processos e de juízes existentes na região. No parágrafo primeiro, dispunha que os Tribunais Regionais do Trabalho poderiam determinar a especialização de juízo, em razão de matéria ou da pessoa, a modificação do território de sua jurisdição e a mudança de sua sede. E no segundo, dizia que nas comarcas onde inexistir Juízo do Trabalho a lei poderia atribuir a jurisdição trabalhista aos juízes de direito.

A deputada Zulaiê Cobra, na versão I de seu projeto, modificava tanto a Constituição atual quanto o projeto de Jairo Carneiro, dispondo no artigo 113 que os Tribunais Regionais do Trabalho compor-se-iam de, no mínimo, sete juízes recrutados, quando possível na respectiva região e nomeados pelo presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta anos. Alterava o inciso II, excluindo a indicação por lista tríplice para cada vaga. Retirava, no parágrafo único, o critério de número de juízes para a criação dos Tribunais Regionais do Trabalho. Dizia também que a lei criaria varas da Justiça Trabalho, podendo, nas comarcas não abrangidas por sua jurisdição, atribuí-la aos juízes de direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho. A segunda versão desse projeto manteve as alterações feitas pela primeira versão nos artigos 113 e 114 e acrescentava três parágrafos revogados posteriormente. O parágrafo primeiro é o parágrafo único da versão I. O parágrafo segundo dizia que os Tribunais Regionais do Trabalho instalariam a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. O parágrafo terceiro propunha que os Tribunais Regionais do Trabalho poderiam funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras Regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. A terceira versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra alterava no *caput* do artigo 113 das

versões I e II a idade, que passaria a ser mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, e mantinha os parágrafos 1º e 2º da segunda versão.

3.5.3 Competências da Justiça do Trabalho

> Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.
> § 1º Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.
> § 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação ou à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.
> § 3° Compete ainda à Justiça do Trabalho executar de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir (EC 20, de 15/12/98)
> Art. 116. Nas Varas do Trabalho, a jurisdição será exercida por um juiz singular (EC 20, 15/12/98).

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o art. 114 da Constituição atual, alterando a abrangência da competência, que se daria entre os entes das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das fundações de direito privado instituídas e mantidas pelo poder público da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como os entes de direito público externo; os litígios sobre representação sindical; os litígios entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e empregadores; os litígios decorrentes da interpretação e do cumprimento de instrumentos normativos coletivos; os litígios concernentes às relações de trabalho entre trabalhadores e empregadores e seus sindicatos, relativos ao exercício do direito de greve; os litígios que tenham origem no cumprimento de sua própria sentença; os conflitos de jurisdição e competência entre órgãos com jurisdição trabalhista e as ações especiais e outros litígios concernentes à relação de trabalho, na forma da lei.

A primeira versão do projeto da deputada Zulaiê Cobra alterava a Constituição atual e diferia do projeto supra, dispondo que competiria à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; as ações sobre representação sindical; as ações relativas a acidentes de trabalho, doença profissional e de adequação ambiental para resguardo da saúde e da segurança do trabalhador; os mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data,* quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição; os conflitos de competência entre órgãos de jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no artigo 102, "o"; as ações de indenização por dano moral ou patrimonial decorrentes de relações de trabalho e na forma da lei, outras controvérsias decorrentes das relações de trabalho. Em seu parágrafo único acrescentava ainda que competiria ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no artigo 195, I, "a" e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir.

A segunda versão deste projeto manteve as alterações feitas na versão anterior, no que se refere aos incisos de I a VII, modificando os outros e acrescentando alguns parágrafos. Acrescentava o inciso VIII que dizia que as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelo Ministério do Trabalho e os parágrafos: primeiro, que afirmava competir ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no artigo 195, I, a e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir; e o segundo, que dispunha ao Ministério Público do Trabalho poder ajuizar dissídio coletivo em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão ao interesse público, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.

Em relação à Justiça do Trabalho, a Câmara aprovou emenda à Constituição em dezembro de 1998 que fixa a composição do TST em 27 ministros. Com a extinção dos classistas – ocorrida em dezembro, por força de outra emenda –, o TST perdeu 10 juízes no início do ano passado e passou a operar com apenas 17 ministros. O texto atual mantém os TRTs e acaba com a carreira de juiz classista e cria os conciliadores que vão atuar na mediação e arbitragem de causas trabalhistas. Os conciliadores não serão pagos pelos cofres públicos. O art. 2.º da Emenda Constitucional 24 de 9/12/99 assegura o cumprimento dos mandatos dos atuais ministros

classistas temporários do Tribunal Superior do Trabalho e dos atuais juízes classistas temporários dos Tribunais Regionais do Trabalho e das Juntas de Conciliação e Julgamento.

O presidente do Tribunal, ministro Wagner Pimenta, comemorou a votação. "É uma vitória significativa", afirmou. Também sobre a Justiça do Trabalho, o ministro Carlos Velloso, então presidente do Supremo Tribunal Federal, se posicionou:

> Acho que a Justiça do Trabalho representa uma conquista social. Seria um absurdo sua extinção. Extinguir a representação classista está correto. Eles já prestaram seus serviços. Hoje não se justifica mais. Não se justifica a existência de um Tribunal Regional do Trabalho em cada região. Penso que deveria extinguir alguns tribunais reduzindo para 15 regiões. Estou até sendo pródigo.

A respeito das juntas de conciliação e julgamento, o projeto do deputado Jairo Carneiro propunha, no parágrafo primeiro, que a lei disporia sobre a adoção de mecanismos e procedimentos que, com base nos princípios da oralidade, simplicidade, economia processual e celeridade visassem a resolução de conflitos trabalhistas, sempre que possível pela conciliação ou a transação, facultada a assistência às partes, assegurada eficácia às soluções, e estimulando a atividade preventiva das entidades representativas de classes. E falava ainda, em mais quatro parágrafos, que a assistência prestada pelos sindicatos ou entidades representativas de classes aos seus afiliados, judicial ou extrajudicialmente em assuntos trabalhistas, seria gratuita, podendo as partes valerem-se de outros meios ou recursos para patrocínio de seus interesses, não suportando o Poder Público qualquer ônus ou encargo financeiro, salvo a prestação da assistência jurídica gratuita, na forma do art. S.°, LXXIV. Quanto à organização, colocava que seriam organizados, na forma da lei, órgãos de conciliação e arbitragem, sem caráter jurisdicional, com representação de trabalhadores e empregadores, a que poderiam ser submetidas as controvérsias trabalhistas individuais, não suportando o Poder Público qualquer ônus ou encargo financeiro, salvo a prestação da assistência jurídica gratuitas, na forma do art. S.°, LXXIV.

Também dispunha que nos ajustes de natureza coletiva sobre normas e condições de trabalho conferir-se-ia tratamento diferenciado e compatível às micro e pequenas empresas e à situação de eventual incapacidade econômico-financeira de empresas e que a lei disporia sobre a negociação

dos conflitos coletivos concernentes à fixação de normas e condições de trabalho, mediante negociação direta entre as partes, facultando o recurso à arbitragem e a outros meios de composição dos interesses, observado o disposto no parágrafo anterior.

Já o projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira acrescentava ao artigo 7.º da Constituição atual os parágrafos 2.º e 3.º, no que diferia do projeto antes citado, dizendo que a lei criaria órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional e sem ônus para os cofres públicos, com representação dos trabalhadores e empregadores, que terão competência para arbitrar conflitos individuais do trabalho, no prazo legal, como condição para a propositura da ação judicial cabível. Nele também constava que havendo fundadas razões, o empregado poderia renunciar à assistência prevista no parágrafo anterior.

Por sua vez, a deputada Zulaiê Cobra modificava a Constituição atual e diferia dos dois projetos anteriores. Na primeira versão, revogava o art. 117 e dizia no 116 que a lei criaria órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional e sem ônus para os cofres públicos, com representação de trabalhadores e empregadores, obrigatórios nas empresas com mais de cinquenta empregados, que teriam competência para conhecer de conflitos individuais de trabalho e tentar conciliá-los no prazo legal, como condição para o ajuizamento da ação. Dizia ainda nos parágrafos primeiro e segundo que a renúncia do empregado poderia ser feita quanto à assistência prevista no *caput* e que a propositura do dissídio perante os órgãos previstos no *caput* interromperia a contagem do prazo prescricional do artigo 7°, XXIX.

A segunda versão retirava do caput a menção da obrigatoriedade para as empresas com mais de cinquenta empregados e dava aos órgãos de conciliação a competência para conhecer os conflitos individuais de trabalho e tentar conciliá-los no prazo legal. Colocava o parágrafo segundo da versão 1 como único e também revogava o artigo 117. A terceira versão do projeto de Zulaiê Cobra manteve o artigo 116 e o parágrafo único da versão II.

3.6. Justiça eleitoral

3.6.1 TSE – Composição

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:
I – mediante eleição pelo voto secreto de:
a) três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal;
b) dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça;
II – por nomeação do presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.
Parágrafo único. O tribunal Superior Eleitoral elegerá seu presidente e o vice-presidente dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça.

O projeto do deputado Jairo Carneiro não fazia alterações à Constituição atual. Já o projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificava o art. 119, inciso I, "a", alterando o número de juízes para um apenas, em vez de três, e na b, para quatro, em vez de dois. Modificava o parágrafo único da Constituição atual, dizendo: "(...) O Tribunal Superior Eleitoral será presidido pelo ministro do Supremo Tribunal Federal e elegerá seu vice-presidente e o corregedor eleitoral dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça". O Projeto da deputada Zulaiê Cobra, na versão I, modificava o art.119, incisos I e II. Diferencia-se do projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira, propondo, no inciso I, que a eleição seria de cinco juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça e, no inciso II que seria, por nomeação do presidente da República, de dois juízes dentre advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, por indicação um nominal do Supremo Tribunal Federal. A segunda versão deste projeto modificou o inciso II do art. 119 da Constituição atual e diferenciava-se da versão anterior, dispondo que se daria, por nomeação do presidente da República, de dois juízes dentre advogados de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicadas em lista tríplice, para cada vaga, pela Ordem dos Advogados do Brasil. A terceira versão manteve as modificações da segunda.

3.6.2 TREs – Composição

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada estado e no Distrito Federal.
§ 1º Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:
I – mediante eleição pelo voto secreto:
a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;
II – de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal escolhido em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;
III – por nomeação, pelo presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.
§ 2º Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu presidente e o vice-presidente dentre os desembargadores.

O projeto do deputado Jairo Carneiro não fez modificações à Constituição atual. O deputado Aloysio Nunes Ferreira, em seu projeto, modificava a Constituição atual, artigo 120, I, b, reduzindo de dois para um o número de juízes. Alterava também o inciso II, colocando um juiz federal escolhido pelo Tribunal Regional Federal respectivo e, no III, fazia a observação da lista sêxtupla para os advogados. Já a deputada Zulaiê Cobra, na versão I de seu projeto, modificava o inciso III da Constituição atual e consequentemente do projeto de Aloysio Nunes Ferreira, propondo indicação um nominal do Tribunal de Justiça. Em sua segunda versão, modificava o art. 120 da Constituição atual, diferenciando-se tanto da versão anterior, quanto do projeto de Aloysio Nunes Ferreira, colocando um juiz dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça e um juiz, dentre juízes de direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça. Já no inciso II, indicava dois juízes do Tribunal Regional Federal, com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juízes federais, escolhidos em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; de um juiz federal, escolhido pelo Tribunal Regional Federal respectivo e no inciso III colocava lista tríplice para os advogados, para cada vaga, pela Ordem dos Advogados do Brasil. No parágrafo 2º dizia que o Tribunal Regional Eleitoral seria presidido pelo desembargador, sendo seu vice-presidente escolhido dentre os juízes do Tribunal Regional Federal.

A versão III desse projeto modificava o artigo 120, II, diferenciando-se dos projetos supracitados, mantendo a alínea “a” da versão anterior. No inciso II alterava o número de juízes, passando de um para dois juízes.

3.6.3 Justiça Eleitoral – Organização e competência

Art. 121.
Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.
§1° – os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável. Gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.
§2°-- os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.
§3°–São irrecorríveis as decisões do TSE salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o art. 121 da Constituição atual, mudando as disposições de lei complementar sobre a matéria, passando a ser sobre a organização da Justiça Eleitoral e a competência de seus órgãos, cumprindo ao Superior Tribunal Eleitoral a supervisão e coordenação administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos tribunais e juízos eleitorais, e a correição geral, sem prejuízo das funções do Conselho Nacional de Justiça. O parágrafo terceiro retirava a alternativa do mandado de segurança. Ainda acrescentava as que versarem sobre crimes eleitorais cujo julgamento for de competência originária; e que as juntas eleitorais seriam presididas por juiz de direito e seus membros seriam designados pelo presidente do Tribunal Regional Eleitoral, depois de aprovação deste e os juízes de direito exerceriam as funções de juízes eleitorais com jurisdição plena e na forma da lei.

O deputado Aloysio Nunes Ferreira, em seu projeto modificava o parágrafo 1º da Constituição atual e, por conseguinte, do projeto antes citado, acrescentando os integrantes das Juntas Eleitorais e vedando a percepção de gratificação ou quaisquer outros acréscimos pecuniários pelo exercício de função junto à Justiça Eleitoral. A deputada Zulaiê Cobra, em seu projeto, versão I, alterava o art. 121, dizendo que a lei disporia sobre a

organização da Justiça Eleitoral e a competência de seus órgãos. As duas outras versões mantiveram as modificações da primeira.

3.7 Justiça militar

3.7.1 Superior Tribunal Militar: composição

Art. 123.
O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze ministros vitalícios, nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais- generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.
Parágrafo único. Os ministros civis serão escolhidos pelo presidente da República dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo:
I – três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional;
II – dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

O projeto do deputado Jairo Carneiro modificava o artigo 123 da Constituição atual, reduzindo o número de quinze para onze ministros, sendo três dentre oficiais-generais do Exército, dois dentre oficiais-generais da Marinha, dois dentre oficiais- generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, indicados em lista tríplice pelo Estado Maior das respectivas Armas e quatro dentre civis. No parágrafo único colocava como limites de idade mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos; no inciso I, reduzia o número de advogados de três para dois, indicados em lista sêxtupla, para cada vaga, ao Tribunal, procedendo-se a escolha observadas as exigências do art. 94; no inciso II, colocava a indicação em lista tríplice, para cada vaga, pela maioria absoluta do próprio Tribunal. Acrescentava ainda que recebidas as indicações de que trata o inciso I, o Tribunal, pela maioria absoluta de seus membros, formaria lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que submeteria um dos seus integrantes ao Senado Federal.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificava a Constituição atual, reduzindo o número de ministros de quinze para sete, sendo um dentre oficiais-generais da Marinha, dois dentre oficiais-generais

do Exército, um dentre oficiais-generais da Aeronáutica e três dentre civis. Alterava também os incisos I e II do parágrafo único da Constituição atual, diferentemente do projeto anterior, colocando dois dentre os juízes titulares da magistratura indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal e um, alternadamente, dentre advogados e membros do Ministério Público Militar, observado o disposto no art.94.

A deputada Zulaiê Cobra, na primeira versão de seu projeto, modificava o art. 123 da Constituição atual e diferenciava-o também dos projetos de Jairo Carneiro e de Aloysio Nunes Ferreira, alterando o número de ministros para nove, sendo dois dentre oficiais-generais da Marinha, dois do Exército e dois da Aeronáutica e três dentre civis. O parágrafo único alterava os limites de idade para mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos e alterava o número de advogados do inciso I, passando de três para um. A segunda versão deste projeto manteve as alterações da primeira. A terceira versão modificava os limites de idade do parágrafo único para mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos e modificava o inciso II, mencionando juízes em vez de juízes-auditores.

3.7.2 Justiça Militar: competências

> À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da justiça Militar.

O projeto do deputado Jairo Carneiro alterava o art. 124 da Constituição atual, ressalvando a competência da Justiça comum quando não ocorrer relação direta ou predominante entre o delito e a função ou a atividade militar, ou a mesma for apenas de natureza incidental. No parágrafo único, especificava tratar-se de lei complementar. Acrescentava também que o Superior Tribunal Militar exercerá, respeitadas as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, funções de correição sobre os órgãos da Justiça Militar da União, com a competência inclusive para decretar, pela maioria absoluta dos seus membros, a indignidade ou a incompatibilidade do militar para com o exercício da função militar.

O projeto do deputado Aloysio Nunes Ferreira modificava a Constituição atual, diferenciando-se do projeto de Jairo Carneiro ao afirmar que competiria à Justiça Militar da União processar e julgar os crimes

propriamente militares definidos em lei, ressalvada a competência da Justiça federal para processar e julgar os crimes impropriamente militares, e não mais a competência da Justiça comum, como diz a Constituição Federal. A versão I do projeto da deputada Zulaiê Cobra referia-se apenas à Justiça Militar da União, competindo-lhe processar e julgar os crimes propriamente militares definidos em lei. As versões II e III não alteraram a versão I.

3.8 Justiça agrária

> Art. 134. Para dirimir conflitos fundiários e outras demandas específicas, o Tribunal de Justiça designará juízes com competência exclusiva para as respectivas questões, requerendo a presença do juiz no local do litígio sempre que necessária à maior efetividade da prestação jurisdicional".
> O projeto da deputada Zulaiê Cobra alterava o *caput* do art. 126 que passaria a vigorar com a seguinte redação: "(...) para dirimir conflitos fundiários, o tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, classificadas em entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.

Considerações finais

Em relação às alterações propostas nos projetos de reforma sobre a estrutura, a composição e as competências dos órgãos do Poder Judiciário, é possível distinguir quatro movimentos: (i) o fortalecimento do Superior Tribunal de Justiça como órgão de cúpula do Poder Judiciário, reservando-se ao Supremo Tribunal Federal funções de Corte Constitucional; (ii) adequação das Justiças especiais a um novo perfil do Poder Judiciário, com forte tendência de reformulação da Justiça do Trabalho e da Justiça Militar, e da inclusão da Justiça Agrária entre os órgãos do Judiciário; (iii) aumento no número de juízes como solução para garantir maior celeridade à prestação jurisdicional; (iv) democratização do Poder Judiciário, com a ampliação das competências de certos órgãos, a redução das formalidades processuais e a criação de novos juizados especiais na Justiça trabalhista e na Justiça federal. Este último ponto representa a questão mais relevante no que diz respeito à ampliação e democratização do acesso à Justiça.

Cumpre lembrar que um dos objetivos da criação dos juizados especiais, pela Lei 7.244/84, foi trazer para a esfera judicial a possibilidade de

solução de uma série de conflitos que até então não encontravam no Judiciário respostas adequadas, quer devido ao baixo poder aquisitivo dos envolvidos, quer devido às custas judiciais, que poderiam facilmente ultrapassar o valor das causas pleiteadas. Dessa forma, grande parte das questões que envolviam o cidadão comum, em seu dia-a-dia, sequer adentrava o Judiciário. Um segundo objetivo que orientou a lei foi a necessidade de desafogar a Justiça tradicional, sobrecarregada de processos e sem condições estruturais de dar uma resposta eficiente aos que a ela acorrem. É fato, entretanto, que o acúmulo de processos na Justiça não diz respeito ao cidadão comum. Os dados disponíveis indicam que os que procuram a Justiça para resolver litígios são principalmente os que podem pagar as custas judiciais e/ou detêm as informações sobre os procedimentos dos Tribunais. O cidadão comum, em geral, conhece apenas duas Justiças: a criminal e a trabalhista. Trata-se, portanto, de abrir as portas da Justiça estatal para causas cíveis que, habitualmente, não encontravam solução no Judiciário.

Uma visão global acerca das três propostas de reforma indica que o projeto do deputado Jairo Carneiro foi o que mais avançou na questão referente à Justiça de Paz, ampliando suas competências e assegurando mecanismos que possibilitassem maior capacidade e flexibilidade na distribuição de justiça. O projeto do deputado Aloysio Ferreira investia mais na criação dos juizados especiais na Justiça Federal, até mesmo conferindo a estes órgãos de competência para as ações oriundas das relações de trabalho. A primeira versão do relatório da deputada Zulaiê Cobra propunha a criação de Tribunais Especiais tanto na Justiça Federal quanto na Justiça do Trabalho. Modificava, até, a Justiça de Paz, destinando-lhe competência para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, também nas varas de família. O ponto a destacar é que a terceira versão do projeto de reforma da deputada Zulaiê Cobra, resultante da votação em primeiro turno em plenário, manteve inalteradas as modificações propostas e votadas na Comissão Especial, indicando que as dificuldades e resistências referentes a outras questões das propostas de reforma do Judiciário afetaram muito menos este tópico. Daí ser possível afirmar que a criação e implementação de Juizados Especiais e da Justiça de Paz – mecanismos de democratização e ampliação do acesso à Justiça – tenderam a representar posições relativamente consensuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil.* São Paulo: Sumaré / Edusp / Fapesp, 1997.

CASTILHO, Ela Wieko V., SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público federal e a administração da Justiça no Brasil.* São Paulo: Sumaré, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryan. *El acceso a la Justicia:* la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Adeus aos direitos. *Folha de São Paulo,* p. 1-3, 31 jul. 1997.

FAISTING, André Luiz. O dilema da dupla institucionalização do Poder Judiciário: o caso dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *O sistema de Justiça.* São Paulo: Sumaré / Idesp, 1999.

GENOINO, José. *A reforma do Poder Judiciário.* Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. (Série Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos n. 29.)

IDESP. A *visão dos juízes sobre as relações entre o Judiciário e a economia.* São Paulo: Idesp, 2000. (Relatório de Pesquisa)

PRESIDENTES do STF e do STJ temem enxurrada de processos. *O Estado de S. Paulo,*22 fev. 2000.

SADEK, Maria Tereza (Org.). *Uma introdução ao sistema de justiça.* São Paulo: Idesp / Sumaré, 1997.

______. (Org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil.* São Paulo: Sumaré, 1997.

______.*O Judiciário em debate.* São Paulo: Idesp / Sumaré, 1995.

______.A Crise do Judiciário vista pelos juízes. In: *Uma introdução ao estudo da Justiça.* São Paulo: Sumaré, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck *et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Rezende de Carvalho, Melo, Burgos. *Corpo e alma da magistratura brasileira.* Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VOTO do STF assusta mercado e bolsa cai 5,03%. *O Estado de S. Paulo,* p. B- 1, 14 abr. 2000.